بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة آل البيت

كلية الحقوق

الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني

The Controlling function Of The Jordanian Parliament

إعداد

عاصم علي محمد العمري

اسم المشرف

الدكتور علي خطار شطناوي

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
الدكتور علي خطار شطناوي	....
الأستاذ الدكتور نعمان الخطيب	....
الأستاذ الدكتور محمود جرشة	....
الدكتور محمد وليد العبادي	....

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام في كلية الدراسات الفقهية والقانونية في جامعة آل البيت

نوقشت وأوصي بإجازتها بتاريخ ....

الإهداء

إلى أمي وأبي وآخرين...

الشكر

أما وقد انتهيت من هذه الرسالة، فأجد نفسي ملزماً بتوجيه الشكر الجزيـــل إلى الدكتور علي خطّار شطناوي على ما بذله من جـــهد فـــي الإشـــراف علـــى رسالتي.

قائمة المحتويات

الموضوع **الصفحة**

ملخص الرسالة

إعداد: عاصم علي العمري

إشراف الدكتور علي خطار شطناوي

تناولت هذه الدراسة موضوع الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني. وتنبع أهمية هذا الموضوع من حقيقة تقلص الدور التشريعي للبرلمان بشكل عام، فعلى الرغم من أن البرلمان لا زال يصوت على عشرات القوانين سنوياً، إلا أن نسبه ضئيلة جداً من هذه التشريعات ترجع المبادرة فيها إلى البرلمان فالحكومة هي من يعد ويقترح القوانين، ولا يزيد دور البرلمان في كثير من الأحيان إلا على إضافة تعديلات طفيفة كأنما جاءت لتذكر بوجود السلطة التشريعية. ولا غرابة في أن تكون السلطة التنفيذية صاحبة الدور الرئيس في إصدار التشريعات المختلفة، فهي الأقدر على رصد الحاجة لإصدار التشريعات أو إلى التعديل فيها بما تملكه من إمكانيات بشرية وفنية هائلة.

وحتى لا يتحول البرلمان عن دوره إلى مؤسسة بروتوكولية هامشية، وحتى يعيد التوازن الضروري بين سلطات الدولة فإن عليه أن يفعّل وظيفته الرقابية ويطورها بالقدر الذي ينحسر فيه تأثيره في المجال التشريعي. وقد تناولت الدراسة الأدوات والوسائل التي تمارس أو تجهد لتمارس السلطة التشريعية بواسطتها وظيفتها الرقابية، وحاولت الدراسة أن تربط ما بين النصوص النظرية والتطبيقات العملية في تناولها لموضوعاتها، وتم التركيز على التطبيقات التي تلت عودة الحياة البرلمانية في علم ١٩٨٩.

ولغايات المقارنة تم الاستعانة ما أمكن بتجربة البرلمان الفرنسي في تقنينه وتطبيقه لوظيفته الرقابية.

وركزت الدراسة على تحليل النصوص المنظمة لوسائل الرقابة، وخصوصا الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة الأردني قديمها وحديثها، لما لها من تأثير مباشر على فاعلية الرقابة، وقد قسمت الدراسة إلى فصلين خصص الأول منها لوسائل الاستعلام، وقصد بها كل الوسائل والأدوات التي تمكن البرلمان من الحصول على المعلومات

الضرورية لمراقبة نشـاطات السـلطة التنفيذيـة. وقـد وقـع الفصـل الأول فـي مبحثيـن خصص أولهما للاستعلام من خلال اللجان البرلمانيـة، الـذي قسـم بـدوره إلـى مطلبيـن، تناول الأول منهما الاستعلام من خلال اللجان الدائمـة، بينمـا خصـص الثـاني للاسـتعلام من خلال لجان التحقيق، وفي كلا المطلبين وتحـت عنـاوين مختلفـة تمـت دراسـة آليـات عملها والإجراءات المتبعة في تنفيذها لوظائفها والمعيقـات التـي تواجههـا.

وخصص المبحث الثاني من الفصل الأول للاسـتعلام مـن خـلال مبـادرة أعضـاء المجلس، وانقسم هذا المبحث أيضا إلـى مطلبيـن تنـاول الأول منـهما الأسـئلة البرلمانيـة وتم البحث في ماهيتها من خـلال اسـتعراض أنواعـها وأهميتـها وغاياتـها كمـا تنـاول المطلب الثاني إجراءات الأسئلة والأجوبة، وفيه تمت دراسـة آلياتـها وشـروطها.

أما في المطلـب الثـاني مـن المبحـث الثـاني، فقـد تنـاولت الدراسـة المناقشـة البرلمانية حول موضوع عام وتـم اسـتعراض مبرراتـها فـي الفـرع الأول وآلياتـها فـي فرع ثـانٍ.

أما في الفصل الثاني فقد تناولت الدراسة أساليب الرقابـة التـي بواسـطتها يمـارس البرلمان دوره في محاسبة السلطة التنفيذية ومجازاتـها إذا اسـتدعى الأمـر.

وانقسم هذا الفصل إلى مبحثيـن خصـص الأول منـهما للاسـتجواب الـذي يمثـل الأداة المثلى لمحاسبة الوزراء علـى تصرفاتـهم فـي الشـؤون العامـة، وفـي موضـوع الاستجواب تم البحث في طرفي الاستجواب، أي عضـو البرلمـان مـن جهـة والوزيـر أو الوزراء من جهة أخرى، ثم تناولت الدراسـة فـي المطلـب الثـاني إجـراءات الاسـتجواب منذ تقديمه وحتى مناقشته. وفي المبحث الأخير من الرسـالة تنـاول البحـث مسـألة طـرح الثقة بالحكومة بمسمياتها المختلفة في النظام الأردني والنظـام الفرنسـي وخصـص الفـرع الأول لدراسة النظام القانوني للمسؤولية الوزارية، وفيه تـم اسـتعراض أشـكال المسـؤولية الوزارية من تضامنية وفرديـة، وكذلـك أشـكال تحريـك المسـؤولية، سـواء أكـان ذلـك بمبادرة نيابية او بمبادرة حكومية وفي الفرع الثـاني مـن ذات المبحـث تعرضـت الدراسـة لإجراءات التصويت وقواعد الأغلبية وللنتائج المترتبة علـى تحريـك المسـؤولية السياسـية ولبعض التطبيقات العملية في الأردن، واختتمت الدراسـة بتقديـم بعـض التوصيـات وذلـك على ضوء النتائج التي قاد إليـها البحـث.

المقدمة:

شهد العالم ومنذ نهاية الخمسينات تحولات كبيرة، طالت فيما طالت المؤسسات البرلمانية في مختلف الدول وبأشكال مختلفة، وقد ساهمت عوامل عدة في الدفع باتجاه إعادة الصياغة المستمرة لدور البرلمان؛ فمن جهة، تغير دور الدولة في المجتمع بسبب السياسة التدخلية للسلطة التنفيذية في كل المجالات، وأدى التطور الاقتصادي والتقني من جهة أخرى إلى بروز الحاجة إلى عددٍ لا ينتهي من التشريعات التي أعجزت الهيئات التشريعية، وخصوصاً في البلدان المتقدمة.

وصارت كثير من الهيئات التشريعية لا تملك من اسمها نصيب نتيجة اختلال التقسيم التقليدي للسلطات في الدولة والذي يوزعها بين ثلاث هيئات إحداها تشرع القوانين والثانية تنفذها والأخيرة تحاسب على تجاوزها، وبدا واضحاً في معظم الدول أن السلطة التنفيذية تقوم بمزاحمة السلطة التشريعية في ميدانها، سواءٌ أكان ذلك من خلال الأنظمة التي تصدرها أو بتحكمها بعملية إعداد القوانين، واللوائح التفويضية في حضوره، أو من خلال القوانين المؤقتة في غيبة البرلمان[1].

ففي فرنسا لم تجد أغلب الحكومات نفسها في حاجةٍ إلى تجنب البرلمان فمنذ دستور عام ١٩٥٨ -أي ما يدعى بالجمهورية الخامسة- صار البرلمان امتداداً للحكومة وليس العكس، وذلك بفضل التعديلات الجوهرية التي أدخلها الدستور على آلية التشريع، وعلى تنظيم عمل البرلمان والرقابة الدستورية على أنظمته الداخلية، بالإضافة إلى انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام والمباشر وغيرها من التعديلات التي اصطلح على تسميتها بالتعديلات المرشدة[2]. لقد أدى دستور عام ١٩٥٨ إلى استبدال الثنائية المتمثلة بالبرلمان والحكومة، بثنائية أطرافها الحكومة وأغلبيتها البرلمانية الحزبية من جهة، والمعارضة أو الأقلية البرلمانية الحزبية من جهة أخرى.

وقد عانى البرلمان الفرنسي كثيراً من هذا الوضع، وبدأ منذ أواسط السبعينيات، يُجدد ويطور في أساليب عمله وتركزّ جُل التجديدات أو الإصلاحات النظامية منها والعرفية، على تفعيل الدور الاستعلامي والرقابي للبرلمان بمجلسيه.

---

(1) يتيح الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة ٣٨ منه للحكومة ولغايات تنفيذ برنامجها أن تطلب تفويضاً من البرلمان يمنحها حق التشريع عن طريق إصدار مراسيم.

(2) Jean Gicqul ,Droit Constitutionnel et institutions Politiques, Monchrestien, 12e edition, Paris, 1993, P. 499 et s.

أما عن دور البرلمان في الأردن، فإنه يمكن القول بأن فـترة تغييبه قد أحدثت خللا في تطوره الطبيعي وحالت دون ترسيخ تقاليد برلمانية تسمح بقراءة متوازنة للدور الذي يلعبه في الدولة. على أي حال لا يبدو أن مجلس الأمة الأردني يشكل استثناءً فيما يتعلق بتقلص الدور التشريعي للبرلمانات حيث تشكل مشاريع القوانين ذات الأصل الحكومي النسبة الطاغية من تلك التي يناقشها أعضاء البرلمان، ولا يعلل هذا الأمر في الأردن بوجود ضوابط أو موانع دستورية، بل الأمر على العكس من ذلك، فالصلاحيات التي يملكها البرلمان في الأردن في المجال التشريعي تمتاز بالاتساع والمرونة. أما عن الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني فقد حاولنا في هذه الدراسة أن نعطيها حقها من البحث من خلال النصوص النظرية، ومن التحري من خلال التطبيقات العملية، ولم يكن الأمر سهلاً فيما يتعلق بهذه الأخيرة، وسبب ذلك قلة الدراسات والأبحاث المنشورة وغير المنشورة حول هذا الموضوع، وقد حاولت الدراسة جهدها إجراء المقارنات ما بين النظامين الأردني والفرنسي في تنظيمهما وتفعيلهما للوظيفة الرقابية الملقاة على كاهل البرلمانين، وتوسعت الدراسة في تحليل الأنظمة الداخلية للبرلمان الأردني قديمها وجديدها(١) وذلك لما لها من أهمية قصوى وتأثير على أداء البرلمان لوظائفه بشكل عام والوظيفة الرقابية بشكلٍ خاص.

وقد اعتمدنا في تقسيمنا للبحث على التفرقة ما بين نوعين من الوسائل، هما وسائل الاستعلام ووسائل الرقابة، والتي تشكل مجتمعة وسائل ممارسة الوظيفة الرقابية من حيث هي:

"تقصٍ للحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته:(٢).

---

(١) ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، عالم الكتب، الطبعة مغفلة، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٧.

(٢) جرى إلغاء النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٥٢ واستبدل بنظام جديد في عام ١٩٩٦ وكذلك الحال فيما يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام ١٩٨٤ الذي صلة حل نظام جديد عام ١٩٩٨.

- حينما يشار خلال الدراسة إلى "النظام الداخلي" فقط فإن المقصود بذلك هو النظام الحالي في كلا المجلسين.
- يسمي البعض الأنظمة الداخلية للبرلمان الفرنسي باللوائح الداخلية وسيتم الإشارة إليها في الدراسة بكلا المصطلحين.

وقد خرج عن نطاق الدراسة الاقتراحات برغبة[1] والعرائض والشكاوى وذلك بسبب كون مضامينها بمطالب محددة يتوجه بها أصحابها من أعضاء البرلمان ومن المواطنين إلى الحكومة لتلبيتها سواءً من خلال نصوص تشريعية أو قرارات حكومية.

كما خرج عن نطاق الدراسة أيضاً الرقابة التي يمارسها البرلمان خلال أدائه لوظيفته المالية[2]، سواء أكان ذلك عبر التوصيات المتعلقة قانون الموازنة العامة والقوانين المؤقتة والمعدلة والمتعلقة بها أو من خلال الجهد الكبير الذي تقوم به اللجنة المالية الدائمة في كلا المجلسين لمتابعة دقة تنفيذ الموازنة، وقد بدا لنا على هامش البحث أن الرقابة البرلمانية في إطار الوظيفة المالية في البرلمان الأردني وبشكلٍ خاص في مجلس النواب بدأت تأخذ شكلاً منظماً ومؤسسياً وأصبحت تمثل رديفاً تكاملياً هاماً لأدوات الرقابة التقليدية يبرر ضرورة دمجها مستقبلاً في إطار الوظيفة الرقابية للبرلمان.

وقد قسمنا الدراسة إلى فصلين"

- خصص الأول منهما لوسائل الاستعلام، أي تلك الوسائل التي بواسطتها يتمكن أعضاء البرلمان من التقصي والحصول على المعلومات. وعرض المبحث الأول في هذا الفصل للجان الدائمة وللجان التحقيق كما عرض المبحث الثاني للأسئلة البرلمانية وللمناقشة العامة.

- كما خصص الفصل الثاني لوسائل الرقابة وهي تلك التي من خلالها تتم المحاسبة والمساءلة، وتوزع هذا الفصل على مبحثين تم تناول الاستجواب في أولهما وطرح الثقة بالحكومة في ثانيهما.

---

(1) تعرف المادة ١٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاقتراح برغبة بقولها "هو دعوة الحكومة للقيام بأي عمل (ذي) أهمية يدخل في اختصاصها".

(2) تحت عنوان الشؤون المالية نظم الفصل السابع من الدستور الأردني في المواد ١١١-١١٩ الاختصاصات المالية للبرلمان الأردني المتعلقة بالموازنة العامة والرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة بالتعاون مع مجلس النواب.

الفصل الأول

وسائل الاستعلام

الفصل الأول

وسائل الاستعلام(١)

عند نشأة الحياة البرلمانية في الأردن، كان صغر حجم الإدارة وضآلة أعداد المواطنين يمكنان ممثلي الأمة من الاطلاع بشكل مباشر على نشاط الحكومة وعلى كل ما يتعلق بالشؤون العامة، مما قلّ من اعتمادهم على الحكومة لتزويدهم بالمعلومات وتوضيح ما قد يكون خفي أو أخفى عنهم، بل أنهم شكلوا في كثير من الأحيان مصدر معلومات للحكومة يعينها على تفادي التقصير والنهوض بأعباء الإدارة.

ولكن مع تطور الدولة وازدياد نزعتها التدخلية في الشأن الاقتصادي، واتساع مهامها الإدارية والفنية مع ما صاحب هذه الحقبة من تطور تكنولوجي ومعرفي هائل، أدى كل ذلك إلى اصبحت الهيئة التشريعية عاجزة عن متابعة وفهم الكثير مما يتصل بنشاط الحكومة. فالعدد الضئيل لممثلي الأمة والجهاز الاداري البرلماني المحدود البرلماني المتواضع عددياً لا يقارن بما يمكن أن يوفره جيش الموظفين والخبراء للحكومة من كم معلوماتي ضخم عن أي شأن من الشؤون، فامتزاج التقنية العالية بالشأن السياسي أصبح أمراً لا مفر منه، والسلطة السياسية (التشريعية) التي لا يؤازرها الفنيون لا تستطيع بمفردها جمع المعلومات الضرورية لتوجيه أو حتى مراقبة النشاط الحكومي، ففي العقود الأخيرة صار النائب العادي محروماً من المعلومات الأساسية بمواجهة الحكومة، كحال فريقٍ من الهواة بمواجهة فريقٍ من المحترفين"(٢).

ولكي يتسنى للبرلمان ممارسة دوره الرقابي على الحكومة وبشكل فاعل، لا بد من أن يكون على علمٍ بكل ما تقوم به السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة من تصرفات ونشاطات.

فبالإضافة إلى ما يمكن للمناقشات توفيره من خلال جلسات المجلس من معلومات، لا بد من أدوات أخرى ليتمكن البرلمان من الإحاطة بشؤون الدولة.

---

(١) يقال استعلم لي خبر فلان واعلمنيه حتى اعلمه، واستعلمني الخبر فاعلمته اياه، الامام ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور)، لسان العرب، المجلد الثاني عشر، دار الفكر، بيروت، ص٤١٨.
- ويقال استعلمه الخبر: استخبره اياه- المعجم الوسيط الجزء الثاني، صادر عن مجمع اللغة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٨٥، ص٦٤٧.

(2) Jean Gicquel, **op. cit.**, P. 710.

من هنا تأتي أهمية اللجان البرلمانية التي تلعب دوراً حيوياً في رفد المجلس بالمعلومات الضرورية حول أي أمر، وذلك من خلال لقائها الوزراء وكبار موظفي الدولة ومن خلال نشاطاتها الميدانية.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الأسئلة البرلمانية والمناقشات العامة تلعب دوراً مهماً أيضا في إعلام المجلس، ذلك أن الوزراء ملزمون بالإجابة على أسئلة النواب ضمن الشروط والآليات التي سنعرض لها لاحقاً.

وعليه يمكن التمييز بين وسائل الاستعلام المتاحة للبرلمان من خلال اللجان (المبحث الأول) ووسائل الاستعلام التي تتم بمبادرة النواب بشكلٍ فردي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الاستعلام من خلال اللجان

ليس باستطاعة البرلمانات ممارسة وظائفها من خلال الجلسات العامة لكافة أعضائها، فالفاعلية والكفاءة أملتا أن يتم تقسيم العمل سواءً في المجال التشريعي أو الرقابي على وحدات صغيرة متخصصة تختلف مسمياتها ووظائفها من برلمان لآخر، ولكنها في مجملها تنوب عن المجلس إما في دراسة مشاريع القوانين والاقتراحات، أو بما قد يُعهد إليها من مهام سواءً بقرار من المجلس الذي تنتمي إليه أو بموجب الدستور أو النظام، وفي كل الحالات فإن خلاصة ونتائج أعمال هذه اللجان من توصيات وقرارات تعرض على المجلس بكافة أعضائه ليُتخذ القرار المناسب بشأنها في إطار القواعد العامة التي تحكم عمله.

وفيما يتعلق بالاستعلام الممهد لممارسة الرقابة البرلمانية، فإنه يقع بشكل رئيس على كاهل اللجان الدائمة للمجلس، ومع ذلك، فإن للمجالس التشريعية متى قررت التحري في أمرٍ ما تشكيل لجان خاصة للتحقيق بالشكل الذي تراه مناسباً، وهذا ما سنتناوله تباعاً في المطلبين التاليين.

المطلب الأول: الاستعلام من خلال اللجان الدائمة

يشكل الاستعلام بالنسبة للجان الدائمة نشاطاً مستمراً تمارسه سواء كان ذلك في معرض دراستها للتشاريع المختلفة، أو بشكل مباشر عند سماعها للوزراء والمسؤولين في الدولة، أو حين متابعتها لشؤون ما يقع ضمن اختصاصها من القطاعات الحكومية وسنتناول فيما يلي الوسائل المباشرة لاستقصاء المعلومات في فرع أول، والاستقصاء من خلال متابعتها لعمل الإدارات الحكومية والمؤسسات العامة والمرافق التي تدخل ضمن اختصاصاتها في فرع ثانٍ.

الفرع الأول: الوسائل المباشرة لاستقصاء المعلومات:

لم ينص الدستور الأردني على عدد معين أو حدٍ أقصى للجان الدائمة التي يمكن للمجلسين إنشاؤها، ولكن الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة الأردني حددت عدد هذه اللجان ووظائف كل منها، وقد كان النظام الداخلي لمجلس النواب لعام (١٩٥٢) يقضي في المادة (٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب "بتأليف" (٤) لجان دائمة في بدء كل دورة عادية وهي:

- اللجنة المالية، اللجنة الإدارية، اللجنة القانونية ولجنة الشؤون الخارجية.

ولكن لضخامة حجم أعمال اللجان الدائمة لجأ المجلس ما بين عام (١٩٨٩) وعام (١٩٩٦) إلى تشكيل لجان مؤقتة، بموجب المادة (٢٧) من النظام الداخلي لعام (١٩٥٢)، والتي تجيز للمجلس "أن ينتخب بأكثرية الآراء أعضاء للجان أخرى مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتأليفها للنظر في غير المواضيع المبينة في المادة السابقة، (المادة (٢٦) تنص على اللجان الدائمة). وقد وصل عدد هذه اللجان المؤقتة إلى سبع لجان أصبحت منذ الدورة العادية الثالثة لمجلس النواب الحادي عشر بمثابة لجان دائمة يجري تشكيلها في بداية كل دورة عادية، وهذه اللجان هي:

- اللجنة الزراعية، لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين، التربية والتعليم، اللجنة الصحية وسلامة البيئة، لجنة فلسطين والأراضي العربية المحتلة، لجنة الريف والبادية ولجنة استراتيجية الطاقة والمياه.

وعندما عُدِّل النظام الداخلي للمجلس في عام (١٩٩٦) قام المُشَرِّع بإعطاء الصفة الدائمة للجان المؤقتة وأضاف إليها (٣) لجان دائمة أخرى هي:

- لجنة التوجيه الوطني، لجنة العمل والتنمية الاجتماعية ولجنة الخدمات العامة والسياحة والآثار.

وقد عدل النظام الداخلي لعام (١٩٩٦) في مسميات بعض اللجان وفي وظائفها، وحدد النظام الداخلي الجديد في المادة (٥٠) عدد أعضاء كل لجنة بأحد عشر عضوا كحد أعلى (كان النظام القديم (م ٢٨) يحدد فقط الحد الأدنى بثلاثة أعضاء).

وينتخب أعضاء اللجان في بدء كل دوره عادية[١]، حيث ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري إذا زاد عدد المرشحين عن العدد المقرر[٢]، وتنتخب كل لجنة في أول كل دورة عادية من بين أعضائها رئيسا ومقررا. ويقوم رئيس اللجنة بتنظيم أعمالها وتحديد أبحاثها والدفاع عن قراراتها في المجلس، ويضع المقرر تقارير اللجنة عن القضايا المودعة لديها ويتولى شرح تلك التقارير والدفاع عنها عند مناقشتها في المجلس[٣]، ويقتصر حضور جلسات اللجان على أعضاء المجلس وأمانة سر كل لجنة والخبراء الذين تستدعيهم، وتؤخذ قرارات اللجان بأكثرية الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة[٤]، وحظر النظام الداخلي لمجلس النواب المادة[٥] أن يكون النائب عضوا في اكثر من لجنتين دائمتين.

– أما في مجلس الأعيان فقد كان النظام الداخلي لعام (١٩٨٤) ينص على تشكيل (٤) لجان دائمة لمدة سنتين وهي نفس اللجان التي كان النظام الداخلي لعام (١٩٥٢) لمجلس النواب يقضي بتأليفها، وفي النظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام (١٩٩٨) جاءت المادة (١١) لتضيف إلى اللجان السابقة ثلاث لجان جديدة هي:

- لجنة الشؤون التربوية والتعليمية والثقافية.
- لجنة شؤون البيئة والصحة والتنمية الاجتماعية.
- لجنة شؤون الزراعة والمياه.

وقد نظمت المواد (١٢-١٨) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام (١٩٩٨) طريقة انتخاب وعمل هذه اللجان بشكل مشابه لما هو عليه الحال في مجلس النواب،

---

(١) المادة ٣٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٢) المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٣) المادة ٥٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٤) المادة ٥٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٥) المادة ٥٠/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب.

إلا أنها حددت أعضاء كل لجنة من اللجان الدائمة بما لا يقل عن تسعة أعضاء ولا يزيد على اثني عشر عضوا.

- أما في فرنسا فقد تجاوزت اللجان الدائمة في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة دورها كهيئات تحضيرية لما سيناقش في جلسات الجمعية الوطنية، حيث تحولت إلى "أدوات مستقلة للرقابة السياسية على الحكومة، وبشكل أكثر حزما ودقة من الجمعية الوطنية بكامل هيئتها"[١]. وفي إطار ما أطلق عليه البرلمانية المرشدة (Le parlementarisme rationalisé)[٢]، جاءت المادة (٢/٤٣) من دستور عام (١٩٥٨)، لتحدد عدد اللجان في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بست لجان دائمة، وكانت الفقرة الأولى من نفس المادة قد قضت بأن:"تحال مشاريع أو اقتراحات القوانين بطلب من الحكومة أو من الجمعية التي طرحت أمامها تلك المشاريع أو الاقتراحات إلى لجنة خاصة يتم تشكيلها خصيصا لهذه الغاية" وكان هذا النص يهدف إلى جعل دراسة القوانين من اختصاص لجان مؤقتة تنتهي بانتهائها من التشريعات التي كلفت بدراستها، وبذا تفقد اللجان الدائمة قوتها الناتجة عن تخصصها ودوامها، ولكن التقاليد السابقة طغت فيما يتعلق في هذا الجانب، حيث أن اقل من ١% من مشاريع واقتراحات القوانين قد أحيل إلى مثل هذه اللجان الخاصة[٣].

---

(1) Jean Gicquel, **op. cit.** P. 761.

(٢) ويقصد بها كل التعديلات والتجديدات التي جاء بها دستور عام ١٩٥٨ وقصد منها خلق توازن جديد بين سلطات البرلمان الواسعة حتى ذلك الوقت وسلطات رئيس الجمهورية الذي منح حق حل الجمعية الوطنية كما تجلى الترشيد أيضا في ظهور المجلس الدستوري وتحديد قواعد العمل في البرلمان بشكل يضمن سيطرة الحكومة على العملية التشريعية والرقابية، يسمي البعض البرلمانية المرشدة بالبرلمانية العقلية، لتفصيل أوفى انظر:
إسماعيل الغزال، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٨٢، ص ٣٠٨.

(3) Jean Gicquel, **op. cit.** P. 705.

- وتنتخب اللجان الدائمة في بداية الدورة العادية السنوية[1]، ويبلغ معدل عدد أعضاء كل لجنة من (٧١ إلى ١٤٣) عضوا، ويتم تمثيل كل كتلة سياسية في البرلمان في هذه اللجان بنسبة عدد أعضائها، مما يعني أن الأغلبية السياسية في الجمعية الوطنية أو في مجلس الشيوخ تحافظ على تفوقها وبنفس النسبة في اللجان، ولا يجوز لأحد أعضاء البرلمان أن يكون عضوا في اكثر من لجنة دائمة.

والوظيفة الأولى للجان الدائمة في كل من الأردن وفرنسا، هي دراسة مشاريع القوانين المحالة إليها من قبل المجلس والواقعة ضمن اختصاصها لغاية دراستها ورفع "تقرير" للمجلس يتضمن توصيات اللجنة، ولكن إلى جانب هذا فإن اللجان الدائمة تستطيع ممارسة دورا استعلامي ورقابي متخصص في الشؤون التي عهد إليها النظام الداخلي مهمة متابعتها. أما الشكل الذي تمارس به اللجان الدائمة هذا الدور فإنه قد يكون إما بمبادرة من الحكومة، وإما بناء على مبادرة اللجان نفسها.

أولا : استقاء المعلومات بناء على مبادرة الحكومة:

حسب النظامين الداخليين لمجلس الأمة الأردني، فإن للوزير حق المشاركة في اجتماعات لجان المجلس خلال طرق أو بحث موضوع ما يمس وزارته أو إحدى الدوائر التابعة لها، كما أن له الحق في المشاركة في النقاش وأن يسمع أثناءه متى شاء. فقد جاء في المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب بمعرض تنظيمها لعمل اللجان الدائمة. "لكل من الوزير المختص ومقدم الاقتراح حق حضور جلسات اللجنة إذا طلب ذلك..."، وللوزير الحق بأن يرافقه معاونون أو مساعدون، كما له الحق بالاستعانة بخبراء من وزارته". وأوردت المادة (٢١) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان نصا مشابها، ولكن تحت باب "المناقشة في مشروعات القوانين".

لم ينص النظام الداخلي لمجلس النواب صراحة على سرية أعمال "اللجان كما فعلت المادة (١٥٥) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، ولكن المادة (٥٦/أ) من النظام الداخلي للنواب قضت بان حضور جلسات اللجان يقتصر على أعضاء المجلس وأمانة

---

(١) الغي التعديل :الدستوري رقم ٩٥-٨٨٠ في ١٩٩٥/٨/٤ نظام الدورتين العاديتين (م٢٨) واستبدله بدورة عادية واحدة تبدأ في يوم العمل الأول من شهر تشرين أول من كل سنة وتنتهي في آخر يوم عمل في شهر حزيران من كل سنة، وقد زيدت بهذا التعديل مدة عمل البرلمانيين في فرنسا بحدود الشهرين.

سر كل لجنة والخبراء الذين تستدعيهم، كما أضافت المادة (٨٣/أ) حكماً عاماً بقولها: "تعتبر أوراق المجلس وبياناته سرية لا يجوز نشرها أو نشر أي شيء منها إلا بعد إدراجها في جدول الأعمال أو تحويلها للحكومة"، وأوراق المجلس تشمل بطبيعة الحال كل أعمال المجلس بلجانه المختلفة وأقسامه الإدارية، ومن هنا فإن ما يدور في اجتماعات اللجان لا يمكن الاطلاع عليه إلا إذا تضمنه التقرير الذي ترفعه اللجان إلى المجلس، ونشر بعد ذلك في ملحق الجريدة الرسمية، ولتجاوز هذا القيد يقوم رؤساء اللجان بالتصريح للصحف عن نشاطات لجانهم التشريعية منها والرقابية.

- وفي فرنسا ظهرت اللجان الدائمة لأول مرة في الجمعية الوطنية في عام (١٩٠٢)، وقد كان عددها في أواخر الجمهورية الرابعة (١٩) لجنة دائمة، أي ما يوازي تقريبا عدد وزارات الدولة[١]، وفي عام (١٩٥٨) هبط عددها إلى ستة لجان كما أشرنا سابقا.

وقد نظمت اللوائح الداخلية لكل من مجلسي الشيوخ والجمعية الوطنية طريقة عمل اللجان بشكل متشابه، وقد أعطي الحق للحكومة بدعوة اللجان بواسطة رئيس المجلس بالإضافة إلى رئيس المجلس ورئيس اللجنة المعنية، سواء أثناء دورات الانعقاد أو خارجها. وللوزراء أن يطلبوا إلى اللجان الاستماع إليهم سواء كان ذلك في إطار مناقشة قانون يخص وزاراتهم أو في أي موضوع آخر. ويحق لمكتب اللجنة الدائمة نشر ملخص عن جلسات اللجنة سواء في الجريدة الرسمية أو في أي وسيلة أخرى، كما يحق له نشر فحوى الجلسات التي يشارك فيها[٢] الوزراء أو كبار الموظفين ولكن بعد أخذ موافقتهم.

وهنا يجب القول، إنه بالرغم من إن حضور ومشاركة الوزير قد ينظر إليها على إنها حق أو مكنة للوزير أو الوزارة، إلا إنها تعد فرصة ثمينة للجان للحصول على المعلومات التي قد تحتاجها، لتفعيل الدور الرقابي للمجلس.

---

(1) Maurice Duverger, **Le système politique Français**, Presses universitaires de France, 20e édition, Paris, mars 1990, P. 348.

(2) Marcel Prelot et Jean Boulois, **Institutions Politiques et droit constitutionnel, Dalloz**, 6e édition, Paris, 1975, P.P. 778-781.

فعلاوة على المعلومات الشفهية، قد يتسنى للمجلس الحصول على وثائق أو مستندات (معلومات مكتوبة) تكون على قدر كبير من الأهمية لإثراء جلسات المجلس ومداولاته في القضايا المختلفة، إن مجرد طلب الوزير الالتقاء بلجنة معينة يعني بالتأكيد الأهمية التي توليها الحكومة ممثلة بوزرائها لرأي تلك اللجان الدائمة التي ينسب إليها الدور الرئيسي في تشكيل قناعات المجلس ككل من خلال قراراتها وتوصياتها، وإذا كان صحيحا أن الوزراء يطلبوا أن يسمعوا عادة بمناسبة مناقشة اللجنة لمشاريع قوانين تخص أعمال وزاراتهم وذلك لغاية توجيه قرارات اللجنة الوجهة التي يرغبها الوزير أو الحكومة، إلا انه من الصحيح أيضا أن لأعضاء اللجنة سؤال الوزير عن كل ما يتعلق بوزارته أو المؤسسات التابعة لها، ولهم أن يضمنوا قرارات اللجنة بتوصياتهم حول تلك الوزارات أو المؤسسات.

ثانيا: استقصاء المعلومات بمبادرة اللجان:

أثناء نقاش موضوع ما، تملك اللجان من خلال رئيس المجلس طلب الاستماع إلى الوزير المختص، ولا يمكن للأخير أن يهمل مثل هذا الطلب، فحضور الوزير المعني أو أحد معاونيه يكون إلزاميا، وهذه الصفة الإجبارية للحضور موجودة في العديد من الأنظمة المقارنة كألمانيا والنمسا واليابان(١).

أما في الأردن فقد نصت المادة (٥٨/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه "للجنة أن تطلب استدعاء الوزير المختص أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماع رأيه"، وأوردت المادة (٢١) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان حكما مشابها، وقد جرت العادة في الأردن أن تتم دعوة الوزراء المسؤولين من خلال رئيس المجلس، وذلك في غياب نص يوضح آلية الاستدعاء، كذلك لم يوضح كلا النظامين "الجزاء" المترتب على عدم إجابة طلب الاستدعاء الموجه من اللجنة الدائمة، ولكن بالمقابل جاء في الفقرة (د) من المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب، أن "للجنة أن تطلب من الوزير المختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي تطلبها وتتعلق بموضوع البحث، فإذا امتنع الوزير ترفع اللجنة الأمر إلى

---

(1) Ameller, M., **Parlements: une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante cinq pays**, Paris, 1966.

رئيس المجلس لعرضه على المجلس في أول جلسة تالية وإعطائه أولوية على سائر الأعمال"(١) فإذا كان رفض الوزير تزويد اللجنة بالمستندات والوثائق يبرر عرض الأمر على المجلس، فإن رفض الوزير الحضور بداية، يوجب رفع الأمر للمجلس قياسا على الحكم الأول. وقد خلا النظام الداخلي لمجلس الأعيان من أي نص يعالج رفض الوزير التعاون مع اللجنة الدائمة أو حتى في حال رفضه الحضور أصلا. وعلى أي حال لا تشير المصادر المتاحة إلى حالات عدم التعاون بين الوزراء واللجان الدائمة للمجلس.

أما في فرنسا ورغم انه لا إلزامية لتلبية الوزراء دعوات اللجان الدائمة، إلا أنه يلاحظ بشكل عام استجابتهم وتعاونهم، ولعل مرد ذلك إلى أنهم يدركون أن تركيبة هذه اللجان تعكس التركيبة السياسية للمجلس نفسه، وبالتالي فإن الأغلبية في اللجنة الدائمة تكون للون السياسي الذي يمثله الوزير نفسه.

كما أن العدد الكبير لأعضاء اللجان الدائمة، يحول دون تحولها إلى هيئة تحقيقيه كما كان الحال في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة، مما يزيل مخاوف الوزراء تجاه دعوات اللجان الدائمة(٢).

وفيما يتعلق بحجم عمل اللجان الدائمة في الأردن، فإنه يصعب الحصول على تصور دقيق بسبب غياب التقارير الرقمية حول نشاطات اللجان، ولكن من العودة إلى تقارير اللجان التي ترفع إلى رئاسة المجلس الذي تنبثق عنه يلاحظ الاهتمام الكبير الذي توليه اللجان الدائمة لدعوة الوزراء والمسؤولين في دوائر الدولة المختلفة لسماع آرائهم ومناقشتهم في الأمور التي تخصهم(٣)، ورغم أن معظم هذه الدعوات تتم خلال دراسة مشاريع القوانين، إلا أنها تساهم في رفد اللجان بكم هائل من المعلومات يمكن بمراكمته وتنظيمه أن يتحول إلى بنك معلومات للمجلس بأسره.

---

(١) يقسم قانون حماية اسرار ووثائق الدولة (مؤقت) رقم ٥٠ لسنة ١٩٧١ الوثائق الرسمية إلى: وثائق سرية للغاية، سرية، ومحدودة، وعادية. ولا يتضمن هذا القانون اية اشارة إلى تنظيم حق الاطلاع والتزويد بهذه الوثائق إلى اية جهة رسمية بما في ذلك مجلس الامة.

(2) Jean François Le Men, **L'information de parlement Français**, Notes et études documentaires no. 4758, Paris 1984, P. 19.

(٣) اجتمعت اللجنة المالية أثناء دراستها لمشروع قانون موازنة عام ١٩٩٩ مع: تسعة وزراء وخمسة وعشرين أمينا عاما ومديرا عاما ورؤساء شركات كما استضافت، أربعة من ممثلي القطاع الخاص وخبيرين اقتصاديين- لتفاصيل أوفى انظر: محاضر جلسة **مجلس النواب في** ٦/ كانون الثاني، ١٩٩٩.

الفرع الثاني: محددات الدور الاستعلامي للجان:

أثارت اللجان الدائمة في فرنسا جدلا ساخنا واتهمت بأنها كانت وراء سقوط العديد من الحكومات، فعدد اللجان الكبير نسبيا (١٩ لجنة)، كان يسمح لكل واحدة منها بممارسة رقابة مباشرة على الوزارة أو الوزارات التي تدخل ضمن اختصاصاتها. وقد زاد من حدة هذه الرقابة استمرارية هذه اللجان بنفس أشخاص أعضائها تقريبا لسنوات عديدة، مقابل تبدل سريع للوزراء المراقبين، وقد وصف أعضاء اللجان الدائمة بأنهم يتصرفون "كوزراء محتملين يقومون بوضع العراقيل أمام الوزراء العاملين" وان اللجنة "هي وزارة بأرجل صغيرة ولكنها تملك طموحات كبيرة"[(1)].

لكن الحل الذي تبناه دستور (١٩٥٨) لمعالجة هيمنة اللجان الدائمة بإنقاص عددها وبتحديد آليات عملها خلال النظام، أدى إلى حالة من الترهل النسبي لديها، فالعدد الكبير لأعضاء اللجنة (من ٧١ إلى ١٤٣) أدى إلى تحول جلساتها المغلقة إلى شكل من أشكال الندوات الدورية المخصصة للاستماع لمداخلات فنية طويلة يصعب خلالها المتابعة الدقيقة لشؤون الوزارات ووحداتها الداخلية وللسياسات المطبقة، ففي مثل هكذا لجان تتناسب الفاعلية تناسبا عكسيا مع عدد الأعضاء[(2)].

ولكن العدد القليل لا يفسر وحده انحسار دور اللجان الدائمة في البرلمان الفرنسي، فإلى جانب ذلك هناك عوامل غير مباشرة لا ترتبط بالتنظيم القانوني لعمل اللجان منها:

- ظهور الاستقطاب السياسي الثنائي في الحياة السياسية الفرنسية منذ عام (١٩٦٢)، عندما تم انتخاب أغلبية برلمانية يمينية متجانسة، فمنذ ذلك الحين صارت تشكيلة الحكومات انعكاسا لحجم القوى السياسية المهيمنة على الجمعية الوطنية، وصارت مهمة الأغلبية البرلمانية تتركز في الدفاع عن الحكومة، وعلى مساعدتها في المجال التشريعي أكثر منها في مراقبتها ومحاولة وضع العراقيل أمامها، وحتى لو كانت هناك اختلافات في وجهات النظر حول بعض السياسات فإن المقرات الحزبية والكتل السياسية هي المكان الأمثل لطرحها وللوصول إلى تسويات بشأنها بعيدا عن أعين الأقلية المتربصة، أو حتى عن الرأي العام.

- بعد أن حظرت المادة (٢٣) من دستور (١٩٥٨) الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب الوزير، لم يعد هناك حافز لدى النواب "المستوزرين" للإطاحة بالوزارة القائمة

(1) Jean Gicquel, **op. cit.** P. 704.

(2) Pierre Pactet, **Institutions politiques Droit constitutionnel** ,Masson/ Armand Collin, 14e édition, Paris 1995, P. 458.

وخصوصاً أن الطريق للوزارة يمر بشكل إلزامي من خلال الحزب، فالارتقاء الحزبي والنفوذ داخله هو الذي يدفع إلى صفوف الوزارة.

– وبالمقابل فإن الجمع بين عضوية البرلمان[١] وعضوية المجالس المختلفة كمجلس المحافظة (Conseil générale)، ومجلس الإقليم (Conseil régional) أو المجالس البلدية، أو البرلمان الأوروبي يؤدي إلى إهمال النائب لأعمال اللجنة الدائمة، فتزاحم المهام لدى بعض النواب يؤدي إلى عدم تمكنهم من متابعة ومراقبة النشاطات الحكومية العامة، وخصوصاً في المجالات الاقتصادية والمالية[٢].

– وأخيراً فإن الاتساع الهائل لنشاطات الدولة والطابع الفني المتخصص لكثير منها، لا يغري الكثير من البرلمانيين لتخصيص الكثير من الجهد والوقت اللازمين لمتابعتها.

أما في الأردن، فإن عدد اللجان الدائمة الكبير نسبياً لم يؤدِ حتى الآن (على الأقل) إلى تحويل تلك اللجان إلى أجهزة استعلام ورقابة صارمة على أعمال الوزارات، فرغم المهمات الكبيرة التي أناطها النظام الداخلي[٣] للمجلسين باللجان الدائمة إلا أن الجهد التشريعي لا زال يأخذ الحيز الأكبر من جداول أعمالها وهذا يبدو طبيعياً، إذ أن الحجم الهائل من القوانين التي صدرت في السنوات الأخيرة بالإضافة إلى ما ينتظر المناقشة في أدراج المجلسين، لا يترك مجالاً كبيراً للإنصراف إلى الجانب الاستعلامي والرقابي، وخصوصاً بالنسبة لبعض اللجان، كاللجنة الإدارية واللجنة المالية والاقتصادية واللجنة الإدارية التي تحملت العبء الأكبر في إطار التحديث التشريعي الذي شهده الأردن منذ بداية أعمال مجلس النواب الحادي عشر.

علاوة على ما سبق، فإن انتقال عدد كبير تجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب إلى كرسي الوزارة[٤] من خلال الحكومات المتعاقبة، وخصوصاً في المجلس الثاني عشر، أفقد اللجان الدائمة والمؤقتة العديد من أعضائها الفاعلين[٥].

---

(١) قضى القانون "العضوي" (Loi organique) رقم ١٤٠٥/٨٥ وتعديلاته بعدم جواز الجمع بن عضوية اكثر من مجلسين منتخبين.

(2) P.M. Gaudment, J. Molinier, **Finances publiques, Budget / Trésor,** Tome 1, Monchrestien, 5e édition, Paris, 1989, P. 438.

(٣) تعدد المواد من ٣٦-٤٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب مهام كل لجنة على حدة، وتبدأ معظم هذه المواد بالنص على أن "تناط باللجنة ... دراسة جميع القوانين والأمور والاقتراحات ..." المتعلقة بالمواضيع التي لها علاقة بمسمى اللجنة.

(٤) ظهر اتجاه جديد في تشكيل آخر حكومتين في الأردن، فقد خلت حكومة السيد فايز الطراونة المشكلة في عام ١٩٩٨ من أي نائب، كما كان النائب عبد الرؤوف الروابدة، هو النائب الوحيد في وزارته المشكلة في بداية عام ١٩٩٩.

(٥) تشكلت في الدورة العادية الأولى لمجلس النواب الثاني عشر لجنة لدراسة أوضاع الملكية الأردنية، وقد كان عدد أعضائها ١٣ عضواً، استقال ٣ منهم منذ بداية تشكيلها، وتولى ٨ من الأعضاء حقائب وزارية خلال السنوات الثلاث التي أعقبت تشكيلها.

وتزداد الخسارة اكثر إذا كان العضو -الوزير- عضوا في أكثر من لجنة دائمة، فالمادة (٥٠/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب تقضي بأنه "لا يجوز أن يكون النائب عضوا في اكثر من لجنتين دائمتين ..."[١].

والحقيقة أن هذا النص لا يساعد على إثراء عمل اللجان الدائمة، فتوزع جهد النائب بين اكثر من لجنة، قد ينعكس على فاعليته في كلتيهما، ويبدو الأمر اكثر أهمية حين نعلم أن الاشتراك في أعمال لجنتين لا يقتصر على العضوية فيهما فقط، فلا يندر أن يكون العضو مقررا في كلتا اللجنتين، أو مقررا في لجنة ورئيسا في لجنة أخرى[٢]. ويبدو لي انه من الأجدى قصر عضوية النائب على لجنة واحدة من اللجان الدائمة، فإذا رغب في الاطلاع على أعمال لجنة أخرى، فإن النظام الداخلي يسمح له بذلك، بل أن المادة (٦٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب تعطيه الحق في "مناقشة المواضيع المطروحة على البحث وتقديم الاقتراحات"، ولا تجيز له فقط المشاركة في التصويت.

ومن الأسباب التي لا تساعد على تفعيل اللجان الدائمة في مجلس النواب، التجديد السنوي لأعضاء تلك اللجان[٣]، ورغم أن هناك توجها ملحوظا بعودة عدد مهم من النواب إلى اللجان التي كانوا فيها في السنة السابقة[٤]، إلا أن النص على انتخاب اللجان الدائمة لمدة سنتين على الأقل،يبدو اكثر ضمانا لاستمرارية عمل هذه اللجان.

وأخيرا فإن جعل جلسات هذه اللجان مفتوحة للصحفيين ولو بشروط معينة، قد يساهم في تحسين أدائها بالحد من الغيابات المزمنة بين أعضائها.

---

(١) لم يضع النظام الداخلي لمجلس الأعيان حدا أعلى أو أدنى للجان التي يمكن ان يكون العين عضوا فيها.

(٢) في الدورة العادية الثالثة لمجلس النواب الثالث عشر (الحالية) يقوم أحد الأعضاء بأعمال المقرر في كل من لجنة التربية والثقافة، ولجنة الصحة والبيئة، كما تشترك لجنتا الشؤون العربية والدولية ولجنة الطاقة والثروة المعدنية بنفس المقرر، ويرأس لجنة التوجيه الوطني مقرر اللجنة القانونية.

(٣) تقضي المادة ١١ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان بانتخاب اللجان لمدة سنتين.

(٤) يظهر ذلك جليا بمقارنة أسماء أعداد اللجان الدائمة خلال الدورة الغادية الثانية والدورة العادية الثالثة للمجلس الثالث عشر، فستة من مقرري اللجان قد بقوا في مواقعهم للسنة الثانية على التوالي، كما حافظ ثلاثة من رؤساء اللجان على رئاستهم لنفس اللجان.

المطلب الثاني: الاستعلام من خلال التحقيـــق البرلمـــاني

يعرف التحقيق البرلماني بأنه "التحريات التي يقـوم بـها المجلـس بواسـطة بعـض أعضائه الذين يتم تكليفـهم بمهمـة محـددة، وتشـمل هـذه التحقيقـات كـل مسـألة، تـهم البـلاد"(١).

وقد يتضمن الدستور نصوصا تعطـي الحـق للبرلمـان بـإجراء التحقيـق، وتقـوم اللوائح الداخلية(٢) بتنظيم إجراءاته، أو أن يسكت الدسـتور ويتولـى النظـام الداخلـي تنظيـم أحكامه، كما هو الحال فـي فرنسـا، أو أن لا يـرد ذكـره فـي الدسـتور أو فـي النظـام الداخلي كما هو الحال فـي الأردن.

ورغم غياب النص في بعض الدسـاتير، إلا أن البـاحثين فـي القـانون الدسـتوري يتفقون على أن "الحق في التحقيق هو من الحقوق الطبيعية للبرلمـان، لأنـه لا يتمكـن مـن رقابة أعمال السلطة التنفيذية إلا بالتحقق "مع" الوقائع المعروضـة للنقـاش"(٣)، فضـلا عـن أن "ممارسة البرلمان لهذا الحق يعتبر مكملا لاختصاص المجلـس فـي إصـدار قـرار فـي أمور معينة، وان الكثير من البرلمانات في الدول الديمقراطية النيابيـة مارسـت هـذا الحـق بدون نص دسـتوري"(٤).

---

(1) L'enquête parlementaire se définit comme étant "les investigations auxquelles une assemblée procède elle- même par l'intermédiaire des membres quelle a désigné avec un mandat précis. Ces enquêtes peuvent être ordonnées sur toutes les questions qui intéressent le pays". Pierre, E. Traité de droit politique électoral et parlementaire. Paris, 1902, P 678. Cit. par Desandre, **J. les commissions parlementaires d'enquête et de contrôle en Droit français**. Notes et études documentaires, no. 262-263-264 du 10 février 1976, Paris, P. 9.

(٢) المادة ١١٤ من الدستور الكويتي والمادة ١٣١ من **الدستور المصري**.

(٣) عادل الحياري، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، الطبعـة الأولـى، عمـان، ١٩٧٢، ص ٨١٢.

(٤) – رمزي الشاعر، **النظرية العامة للقانون** الدستوري، الجزء الأول، مطبعة جامعة عين شـمس، ١٩٧٧، ص ٢٤٠.

– د. عبد الحميد متولي، **الوسيط في القانون الدستوري**، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٦، ص٥٦٤. نقـلا عن نواف كنعان، **الرقابة البرلمانية على أعمال الأدارة العامة**، مقالة منشورة في مجلة دراسـات العلـوم الإنسانية، المجلد ٢٢(أ)، العدد الثاني، ١٩٩٥، منشورات الجامعة الأردنية.

ويمارس البرلمان عادة صلاحيته في التحقيق إما من خلال أعضاء معينين بشكل دائم وإما من خلال لجنة مؤقتة يتم تأليفها خصيصا لهذه الغاية، وينتهي وجودها حال إكمالها للمهمة التي عهد بها إليها.

وسنتناول في الفرعين التاليين تشكيل لجان التحقيق من جهة، ووسائل عملها ونتائجها في كل من الأردن وفرنسا من جهة أخرى.

الفرع الأول: تشكيل لجان التحقيق:

لم ينص الدستور الأردني ولا الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة على حق مجلس الأمة بشقيه بتشكيل لجان تحقيق، ولكن ذلك لم يمنع مجلس النواب -ولأول مرة في تاريخه- من تشكيل لجنة تحقيق نيابية بتاريخ (١٩٩٠/١٢/١٧)، وذلك للنظر في قضايا الفساد الإداري والمالي في أجهزة الدولة.

أما في فرنسا، فقد كان أول ظهور لهذه اللجان في التاريخ الدستوري خلال ملكية تموز (١٨٣٠- ١٨٤٨ (La monarchie de Juillet))، ثم استمرت لجان التحقيق في ظل الجمهوريات المتعاقبة بممارسة نشاطاتها، دون أن يكون هناك نص قانوني ينظم طريقة إنشائها وطبيعة اختصاصاتها وصلاحياتها، و على الرغم وجودها العرفي إلا أن هذه اللجان حازت على صلاحيات واسعة ومهمة خلال تلك السنين، وقد كانت وراء اكثر من أزمة وزارية، ولغاية تقنين التحقيق البرلماني وبعد اكثر من شهر بقليل من دخول دستور (٤ تشرين أول عام ١٩٥٨) حيز التنفيذ، صدر المرسوم المنظم لأعمال البرلمان رقم (٥٨/١١٠٠ في ١٧ تشرين ثاني عام ١٩٥٨)، ونص في المادة السادسة منه على حق الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بإنشاء لجان للتحقيق، أو لجان للرقابة في الحالات المبينة في ذلك المرسوم، وضمن الشروط التي جاء بها المرسوم والتعديلات التي أدخلت عليه بقانوني (١٩ تموز ١٩٧٧ وقانون ٢٠ تموز ١٩٩١[1]).

وسنتناول فيما يلي إجراءات إنشاء لجان التحقيق، والمعيقات التي تحول دون تأليفها أو دون إتمامها لمهماتها في النظامين الأردني والفرنسي.

---

(1) Claude leclercq, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Litec, huitième édition, Paris, 1992, P. 671.

أولا: إجراءات إنشاء لجان التحقيـــق:

كان الاجتهاد السائد قبـــل عـــام (١٩٩٠) يـــرى أن اللجنـــة الإداريـــة فـــي مجلـــس النواب والأعيان، هي صاحبة الاختصـــاص الأصيـــل فـــي إجـــراء التحقيـــق البرلمـــاني[١]. وذلك استنادا إلى المهام التي أناطها النظامان الداخليـــان للمجلـــس باللجنـــة الإداريـــة،حيـــث جاء في المادة (٣/٢٦) من النظام الداخلـــي لمجلـــس النـــواب "اللجنـــة الإداريـــة: ووظيفتـــها تدقيق الشكايات والبيانات الخاصة والعامة التي ترفـــع إلـــى المجلـــس وبحـــث أيـــة مســـألة بشأن أي أمر له صلة بالإدارة العامة"[٢]، كما أوردت المـــادة (٣/١٠) مـــن النظـــام الداخلـــي القديم لمجلس الأعيان نصا مشابها، غير أن اختيار النـــواب وقـــع علـــى المـــادة (٢٧) مـــن النظام الداخلي لتشكل الإطار النظـــامي للجنـــة التحقيـــق الأولـــى فـــي التـــاريخ البرلمـــاني الأردني، وتقضي هذه المادة بـــأن "للمجلـــس أن ينتخـــب بأكثريـــة الآراء أعضـــاءا للجـــان أخرى مؤقتة، يرى أن الحاجة ماسة لتأليفها للنظر في غـــير المواضيـــع المبينـــة فـــي المـــادة السابقة (المادة التي تعرض للجـــان الدائمـــة)، وتنتـــهي مدتـــها بانتـــهاء المهمـــة الموكولـــة إليها"[٣]، ولعله من المفيد هنا أن نستعرض الوقائع التي قادت إلى تشـــكيل هـــذه اللجنـــة فـــي ذلك الحيـــن.

فبعد الانتخابات النيابية العامة الأولى منذ عـــام (١٩٦٧)، والتـــي جـــرت فـــي عـــام (١٩٨٩)، كانت المطالبات الشعبية والنيابية تتفق على محاســـبة المســـؤولين عـــن مجموعـــة من القضايا التي أصطلح على تسميتها "بقضايا الفســـاد"، وهـــي عبـــارة عـــن حزمـــة مـــن الاختلاسات والرشاوى وحالات الفساد الإداري التي كـــان قطـــاع كبـــير مـــن الـــرأي العـــام يعتقد بحدوثها في بعض المؤسسات الحكومية، أو خـــلال تنفيـــذ بعـــض المشـــاريع العامـــة.

---

(١) هاني خير، **دراسات تشريعية لمجلس الأمة في تفسير أحكام النظام الداخلي لمجلـــس النـــواب**، الجـــزء الأول، مطبوعات مجلس الأمة، عمان، ١٩٨٧، ص ١٨٦.

(٢) حسب المادة ٣٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٩٦، تناط باللجنة الإدارية المهام التالية:
أ. دراسة القوانين والأمور والاقتراحات التي تتعلق بالإدارة العامة والإدارة المحلية.
ب. دراسة القوانين والأمور التي تتعلق بالموظفين العموميين وبخاصة أسس التعيين وإنهاء الخدمة والتقـــاعد والتعويض.
ج. دراسة تقارير ديوان الرقابة والتفتيش الإداري.

(٣) أعيدت صياغة المادة في النظام الداخلي لعام ١٩٩٦ بشكل أكثر دقة على النحو التالي "للمجلس أن يشـــكل لجانا مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها، وتنتهي مـــدة أي منها بانتهاء المهمة الموكولة إليها".

وخلال الدورة العادية الأولى لمجلس النواب كلف المجلس لجنته المالية[1] بدراسة قضايا الفساد السالفة الذكر، وقبل انتهاء الدورة العادية الأولى قدمت اللجنة المالية تقريرها[2] إلى المجلس، وفي (٢٠ آذار ١٩٩٠) عقد مجلس النواب جلسة سرية أحال خلالها بعض القضايا إلى النائب العام، وقد أعلم النائب العام بعد ذلك مجلس النواب بعدم اختصاصه في النظر في أربع[3] قضايا بسبب تعلقها بعدد من الوزراء السابقين، والذين ينعقد الاختصاص في اتهامهم لمجلس النواب بمقتضى المادة (٥٦) من الدستور الأردني، وفي جلسته المنعقدة في (٢١/٧/١٩٩٠) قرر المجلس تشكيل لجنة تحقيق نيابية من رئيس وسبعة أعضاء وذلك للنظر في قضايا الفساد الإداري والمالي، وفي كل ما ينسب إلى الوزراء السابقين[4]، والحاليين من جرائم ومخالفات ناتجة عن تأدية وظائفهم ومتابعة تحريك قضايا الفساد التي تصل إلى المجلس، والتي تتعلق بالوزراء وغيرهم وإحالتها إلى الجهات المختصة، وقد أوضح القرار بأن اللجنة تبقى منعقدة بصورة دائمة سواء أكان مجلس النواب منعقدا أو غير منعقد.

والملاحظة التي يمكن إيرادها هنا، أن المهمة التي أوكلت إلى اللجنة غير محددة على الإطلاق (أقصد من ناحية المدة!) فقضايا الفساد لا تنتهي في أية دولة من الدول، وقد تكون موجودة في معظم الدوائر والمؤسسات الحكومية والخاصة وان ترك أو تقدير ما إذا كان يجب متابعة هذه القضية أو تلك بذلك الشكل المطلق هو أمر محل نظر.

أما عن إجراءات تشكيل لجان التحقيق في فرنسا، فقد جاءت أحكامها بشكل عام مفصلة، وتكفلت التطبيقات العملية بتكريس هذه الأحكام وبالدفع نحو تعديلها في بعض الأحيان. وتطبق أحكام مشتركة على لجان التحقيق في هيئتي البرلمان الفرنسي،

---

(١) كان من الممكن ان يكون عمل اللجنة المالية بمثابة لجنة التحقيق الأولى في تاريخ المجلس لو كانت قد منحت الصلاحيات التي منحت فيما بعد للجنة المؤقتة.

(٢) بين التقرير ان عدد قضايا الفساد الإداري والمالي التي يمكن التحقيق بها تبلغ ثلاثين قضية، ملحق الجريدة الرسمية الخاص بمجلس النواب، العدد (٨)، المجلد (٢٨).

(٣) القضايا الأربع هي: طريق الجفر – الأزرق، قضية سجن سواقة، قضية إسكان أبو نصير وقضية مستوردات وزارة التموين من الأرز واللحوم والشعير.

(٤) كان مجلس الوزراء قد طلب في ٣٠/٤/١٩٩٠ من المجلس العالي لتفسير الدستور بيان رأيه في تفسير كلمة "الوزراء" الواردة في المادة ٥٥ من الدستور. وقد أجاب المجلس في قراره رقم (١) لسنة ١٩٩٠ بتاريخ ٢٨/٥/١٩٩٠ بأن كلمة الوزراء تشمل العاملين وغير العاملين وأضاف في رده على سؤال آخر بأن صلاحية المجلس العالي في محاكمة الوزراء عن الجرائم الناتجة عن وظائفهم تشمل الوزير العامل والوزير غير العامل.

وقد كان المرسوم (٥٨/١١٠٠ الصادر بتاريخ ١١/١٧) يميز في المادة السادسة منه بين نوعين من اللجان: لجان التحقيق ولجان الرقابة (Commission de contrôle) (Commission d'enquête).

- لجان التحقيق: " تتشكل لجمع المعلومات حول وقائع محددة لتعرضها على المجلس الذي شكلها مشفوعة بالنتائج التي استخلصتها من تلك المعلومات" (م ٦ من مرسوم ٥٨/١١٠٠).

- أما لجان الرقابة: فتختص " بفحص النشاط الإداري والمالي والفني للمرافق العامة والمؤسسات الوطنية، لغايات إعلام الجمعية التي شكلتها بنتائج الفحص الذي أجرته" (م٦ من مرسوم ٥٨/١١٠٠).

وهذا التمييز بين النوعين هو تمييز نظري حيث يخضع كلاهما لنفس النظام القانوني(١)، وعلى أي حال فقد ألغى القانون الصادر في (٢٠ تموز ١٩٩١) لجان الرقابة وأضاف المهام التي كانت تسند إليه إلى لجان التحقيق(٢).

وتشكل لجان التحقيق في الجمعية الوطنية أو في مجلس الشيوخ بصدور قرار من المجلس أو الجمعية بعد مرور الاقتراح بإنشاء اللجنة من خلال القنوات التي يسلكها الاقتراح التشريعي.

فبعد إيداع الاقتراح بإنشاء لجنة التحقيق، يقوم رئيس المجلس بإحالته إلى اللجنة المختصة(٣). وفي نفس الوقت يقوم رئيس المجلس بإعلام وزير العدل بموضوع الاقتراح، وللرئيس في حالتين رفض الطلب:

- إذا كان الموضوع المقترح إنشاء اللجنة لأجله محلا لملاحقات قضائية.

---

(1) Alain Dupas, Paul Cahoua, Olivier Chabord et Jean. Pierre Bloch, **les commission à l'Assemblée National,** 2e édition, Paris, 1990, P. 53.

(2) Claude Leclercq, **op. cit.** P. 670.

(٣) جرى العرف في الجمعية الوطنية على إحالة كل الاقتراحات الهادفة إلى إنشاء لجان التحقيق أو الرقابة إلى لجنة القوانين بينما التزم مجلس الشيوخ بإحالة الاقتراحات إلى اللجنة المختصة بموضوع الاقتراح.

- عندما يكون موضوع الاقتراح موضوعا أيضا للجنة تحقيق تم تشكيلها في نفس المجلس ولم ينقض بعد ١٢ شهرا على انتهائها من مهمتها.

وتقوم اللجنة بدراسة الاقتراح من حيث قانونية قبوله (La Recevabilité)، ومن حيث الموائمة (Examen d'opportunité)، فإذا تبين توفر المانعين سالفي الذكر في الاقتراح، أو أن نص الاقتراح قد افتقر إلى الدقة والتحديد، أوصت في تقريرها برفضه بحجة عدم قانونية قبوله. كما توصي اللجنة بالرفض بسبب كون موضوع الاقتراح يعتدي على اختصاصات هيئات أخرى (برلمانية أو غيرها)، أو بسبب اختصاص السلطة التنفيذية حصرا بموضوع الاقتراح، وهو ما يطلق عليه الرفض لعدم الموائمة.

وقد ألزمت الأنظمة الداخلية اللجنة بإيداع تقريرها خلال شهر بعد إحالته عليها، وذلك لمنع تحكم اللجان التعسفي بالاقتراح، وغالبا ما توصي اللجان بالرفض، فمن (حزيران ١٩٨١ وحتى أيار ١٩٨٨)، أوصت اللجنة القانونية في الجمعية الوطنية برفض (٧٦) اقتراحا من أصل (٨٧) اقتراح لتشكيل لجان تحقيق أو رقابة[١].

وكما أسلفنا فإن تشكيل لجان التحقيق لا يتم إلا بقرار من المجلس، مما يعني انه لا يمكن تشكيل مثل هذه اللجان في حال عدم الانعقاد، ولكن من الممكن تشكيلها خلال الدورات الاستثنائية. ثم يتم بعد ذلك إدراج الاقتراح على جدول أعمال المجلس[٢].

وعند عرض الاقتراح على المجلس يتم العمل بنفس الإجراءات التي تطبق على القانون، ولكن جرت العادة انه عندما يصل الاقتراح إلى هذه المرحلة يكون قد سبقه مشاورات بين الكتل الحزبية وتسويات تجعل من مناقشة الاقتراح أمرا شكليا. فبعد أن يتلو مقرر اللجنة قرار اللجنة، يتم مناقشته والتصويت عليه بشكل سريع.

---

(1) Alain Dupas et autres, op. cit. P 55.

(٢) منذ عام ١٩٨٨ وللتخفيف من الهيمنة المطلقة للحكومة ولأغلبيتها في تحديد مواضيع جدول الأعمال وكبادرة حسن نية اتفق عرفيا على منح رئيس أي كتلة سياسية ممثلة في هيئات المجلس (وان كانت معارضة)، الحق في ادراج اقتراح واحد بتشكيل لجنة تحقيق على جدول اعمال الجمعية الوطنية دون الالتفات إلى القواعد العامة في تحديد جدول الأعمال وذلك خلال الدورة العادية الواحدة.

وتعبيرا من الحكومة عن احترامها للتقليد البرلماني الذي يقضي بعدم تدخل الحكومة في القرارات الداخلية للهيئات التشريعية، فإنها نادرا ما تتدخل في النقاش[1].

فإذا ما تمت الموافقة من قبل المجلس بأغلبية الحاضرين على قرار إنشاء لجنة التحقيق، فإنه يتم الشروع بتأليفها، وقد نص مرسوم (١٩٥٨) على تحديد الحد الأقصى بثلاثين عضوا في الجمعية الوطنية وبواحد وعشرين عضوا في مجلس الشيوخ، لكل لجنة من لجان التحقيق، ورغم أن النظام الداخلي لكلا المجلسين كان يقضي بانتخاب أعضاء لجان التحقيق بالاقتراع السري، الأمر الذي يعني أن الأغلبية يمكنها الحصول على كل مقاعد اللجنة، إلا أن عرفا داخليا ساد في البرلمان الفرنسي يتم بموجبه تشكيل اللجنة، بحيث تعكس حجم الكتل السياسية في المجلس بأن تنال كل كتلة المقاعد التي تتناسب مع عدد أعضائها في المجلس الأم، وقد تم تقنين هذا العرف من خلال التعديل الذي أدخله قانون ١٩٩٠[2]، ثم يتم بعد ذلك انتخاب مكتب للجنة يتكون من رئيس ونائبيه، وسكرتيرين ومقرر، وعادة ما تكون المعارضة ممثلة في مكتب المجلس.

ثانيا: معيقات تشكيل لجان التحقيق:

يقف عادة في طريق تأليف لجنة تحقيق برلمانية عائقان مهمان أحدهما ذو صبغة سياسية والآخر ذو صبغة قضائية.

العائق السياسي: ويتمثل هذا العائق في استحالة أو صعوبة تشكيل لجنة تحقيق لا تحظى برضى وموافقة الحكومة، ويبدو أن هذا الأمر يصدق على الوضع في فرنسا، وكذلك على الأردن إلى حد ما.

- ففي فرنسا وحيث أن الحكومة تمثل الأغلبية المسيطرة على الجمعية الوطنية، فإن انزعاج الحكومة من اقتراح لتشكيل لجنة تحقيق معينة ستتم ترجمته من خلال أغلبية المجلس الحزبية، بعراقيل لا تنتهي منذ إيداع الاقتراح وحتى التصويت عليه، هذا أن وصل إلى هذه المرحلة، وعلى أي الأحوال فإنه وبكل بساطة تملك الهيئة التشريعية رفض الاقتراح في الجلسة العامة دون أن تكون ملزمة بإبداء التوضيحات اثناء التصويت. بالطبع يمكن للمعارضة اللجوء إلى الضغط الشعبي من خلال استخدام وسائل الإعلام للتعريض بحزب أو ائتلاف الأغلبية الذي يرفض كشف الحقائق من خلال

(1) Alain Dupas et autres, **op. cit.** P 60.

(2) Claude Leclercq, **op. cit.** P. 671.

اعتراضه على تشكيل لجنة تحقيق، ولكن رغم صعوبة تصور أن تقوم المعارضة بالضغط الإعلامي في كل مرة تتقدم فيها باقتراح مماثل إلا أن الحكومة وحزب الأغلبية لن يعدما وسائل التفنيد والحجج التي تعيد طرح الأمر في نظر الرأي العام كصراع سياسي ما بين الأغلبية والأقلية. هذا ومما يحد من طغيان العامل السياسي، أن مجلس الشيوخ في فرنسا يملك الحق أيضا في تشكيل لجان للتحقيق، وان أغلبية هذا المجلس ومنذ عام ١٩٨١ تنتمي إلى المعارضة السياسية (الأغلبية في الجمعية الوطنية)، باستثناء فترات قصيرة، ولذلك فإن بإمكان الأقلية في الجمعية الوطنية التلويح بإمكانية تشكيل لجان للتحقيق أو الرقابة في مجلس الشيوخ، الأمر الذي قد يدفع الأغلبية الحكومية إلى تقديم تنازلات في هذا المجال.

- أما في الأردن فيبدو أنه لا يمكن القياس على الظروف الميسرة نسبيا التي أحاطت بإنشاء لجنة التحقيق في عام ١٩٩٠. فظروف تأليف تلك اللجنة تعد استثنائية وقد لا تتكرر. فمن ناحية كان هناك تذمر شعبي واسع ونقمة على ما وصف برموز الفساد، وكان هناك عدد يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب ممن كانوا يوصفون بالمعارضة من ناحية أخرى. هذه المعادلة حملت الحكومة على ألا تغامر بمحاولة إعاقة تشكيل اللجنة بما تملك من وسائل خصوصا أن الأشخاص الذين استهدفتهم التحقيقات كانوا من رؤساء الوزراء والوزراء السابقين. وخير دليل على ما ذهبنا إليه انه ومنذ انتخاب المجلس الثاني عشر لم تتكرر تجربة لجان التحقيق رغم التلويح بها بين الحين والآخر في مجلس النواب.

العائق القضائي: ويتمثل هذا العائق بالشرط الذي وضعه مرسوم (١٩٥٨) بأن لا تكون الوقائع المتعلقة بموضوع اللجنة المقترحة قد أفضت إلى ملاحقات قضائية مستمرة، ورغم أن هذا الشرط ينسجم مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي حرصت الجمهورية الخامسة على إحيائه إلا أن التطبيق الحرفي له كان سيؤدي إلى حرمان البرلمان من حقه في الاستعلام في كثير من الحالات. لحسن الحظ فإن تفسير هذا القيد من اللجان التي دأبت على دراسة اقتراحات إنشاء لجان التحقيق قد جاء في أضيق الحدود، فمنذ عام (١٩٧١) منحت اللجان نفسها الحق في الرقابة ما إذا كانت الملاحقات القضائية تنصب فعلا على كامل موضوع الاقتراح الذي تدرسه، فلا

يكفي أن تكون هناك ملاحقات قضائية حول بعض عناصر موضوع الاقتراح ليتم رده كلية، ففي أسوأ الأحوال يمكن أن تؤدي الملاحقات القضائية إلى تضييق هامش التحقيق البرلماني بأن ينص قرار إنشاء اللجنة على عدم جواز البحث في الأمور المحددة التي تطالها الملاحقات القضائيـــة. وبسبب هذا التفسير الحاذق تم تشكيل لجان عديدة في مواضيع مختلفة بشكل متزامن مع وجـــود ملاحقات قضائية ترتبط بموضوعات تلك اللجان.

ولتوضيح التحليل القانوني الآنف الذكر بمثال حقيقـــي مـــن التطبيقـــات العمليـــة فـــي فرنسا، يمكننا الاستعانة بنموذج لجنة التحقيـــق التـــي تشـــكلت عـــام (١٩٧١) حـــول عمـــل شـــركات اســـتثمار الأمـــوال (Le fonctionnement des sociétés civiles de placement immobilier) ففي ذلك العام وجهت الاتهامات إلى عدد مـــن رجـــال الأعمـــال فيمـــا وصـــف بفضائح مالية،وتمت ملاحقتـــهم قضائيـــا. وعندمـــا تشـــكلت لجنـــة التحقيـــق حـــول عمـــل شركات استثمار الأموال، لم ينكر عليـــها حقـــها فـــي دراســـة آليـــة عمـــل تلـــك الشـــركات والمخاطر التي قد تمثلها للاقتصاد الوطني. وغـــير ذلـــك مـــن المواضيـــع العامـــة وبنفـــس الوقت فقد تم تجنب الإشـــــارة إلـــى الأشـــخاص الملاحقيـــن فـــي القضايـــا المتعلقـــة بتلـــك الشـــركات[1].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مفهوم الملاحقات القضائية يجـــب أن يفســـر، فـــي أضيـــق حدوده ففي رأي لوزير العدل في عام (١٩٧٢) وجهـــه إلـــى إحـــدى لجـــان التحقيـــق جـــاء "أن فتح التحقيق القضائي (Information Judiciaire) بمفهومـــه الضيـــق هـــو مـــا يمكـــن أن ينهي أعمال اللجنة أما التحقيق الأولي (enquête préliminaire) الـــذي تحركـــه النيابـــة فإنـــه لا يوقف أعمال اللجنـــة"[2].

لم يثر في الأردن المعيق القضـــائي علـــى أعمـــال لجنـــة التحقيـــق المشـــكلة عـــام (١٩٩٠) ومرد ذلك قد يكون خلو النظام الداخلـــي لمجلـــس النـــواب لعـــام (١٩٥٢) مـــن أي نص يقيد ممارسة الوظيفة الرقابية للمجلس في حـــال حـــدوث ملاحقـــات قضائيـــة باســـتثناء المادتين (٨٢ و٩٤) المتعلقتين بحق السؤال وحق الاســـتجواب (ســـنعرض لـــهما لاحقـــا).

---

(1) Alain Dupas, **op. cit** P. 57.

(2) Alain Dupas, **op. cit** P. 63.

ولكن وقائع اكثر حداثة تشير إلى ان الصياغة الحالية للمادة (١٠٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد يكون لها مستقبل مشهود في فرض قيود على عمل المجلس. وتقضي المادة (١٠٥/أ) بان "للرئيس حق منع المتكلم من متابعة كلامه، بدون قرار من المجلس في الحالات التالية: ... إذا تعرض لوقائع معروضة أمام القضاء".

وقد استخدم رئيس مجلس النواب حقه في وقف النقاش خلال جلسة المجلس المنعقدة في (١٩٩٩/١٢/١) والتي كانت مخصصة لمناقشة موضوع "شحنة قمح" تم استيرادها للأردن وثار جدل حول صلاحيتها، وقد قامت لجنة مشتركة من اللجنة الدائمة للزراعة والمياه واللجنة الدائمة للصحة والبيئة برفع تقرير للمجلس يوصي برفض الشحنة وكانت جلسة (١٩٩٩/١٢/١) مخصصة لمناقشة هذا التقرير، وبعد أن تحدث ستة عشر نائبا عن الموضوع، وأشار أحدهم إلى عدم قانونية النقاش بسبب تعارض ذلك مع نص المادة (١٠٥)، أكد رئيس الوزراء في نفس الجلسة، أن هناك دعوى تمت رقم (٩٩/٥٥١) مقدمة بتاريخ (١٩٩٩/١١/٢٠) لدى محكمة العدل العليا، وموضوعها الطعن بقرار وزير الصحة ومجلس إدارة الغذاء في وزارة الصحة اللذين قررا صلاحية شحنة القمح للاستهلاك البشري، وقد أدى قرار رئيس المجلس بقفل النقاش إلى تعطيل أعمال المجلس.

وردا على طلب لرئيس المجلس من خلال رئيس الوزراء أصدر الديوان الخاص بتفسير القوانين قراره (رقم ٩ لسنة ١٩٩٩) الذي وضح فيه:

أ. أن صلاحية رئيس مجلس النواب بمقتضى الفقرة (أ) من المادة (١٠٥) هي صلاحية جوازية بدليل ورودها مسبوقة بعبارة للرئيس.

ب. لا يجوز لمجلس النواب الاستمرار في مناقشة وقائع قضية بعد عرضها على القضاء إذا قرر رئيس المجلس استعمال صلاحياته المنصوص عليها في البند ٦ من المادة ١٠٥ وفقا لما أرتآه من وجوب مراعاة أحكام الدستور فيما يتعلق باستقلال القضاء لأن ذلك من مقتضيات ممارسته لصلاحيته تلك.

ج. أن استعمال الرئيس لصلاحياته المشار إليها لا يحد منها ما جاء في الفقرة (هـ) من المادة ٩٩، لان ما ورد في هذه الفقرة إنما انصرف إلى أمور منها

ما له طابع العمومية مثل المناقشة العامة بينما أن ما ورد في فقرات المادة (١٠٥/أ) جاء على وجه التخصيص" والمادة ٩٩/هـ التي أشار إليها القرار تنص على انه "لا يجوز اقتراح قفل باب النقاش في المواضيع المتعلقة بالدستور والثقة والموازنة العامة والمناقشة العامة إلا بعد أن يتحدث جميع طالبي الكلام"

ويمكن إبداء الكثير من الملاحظات حول النص السابق إلا أن ما يهمنا في هذا المقام نقطتان:

- أن قفل باب النقاش إذا "تعلق بوقائع قضية معروضة أمام القضاء" بالشكل الذي تم وبالتفسير الواسع الذي تبناه رئيس المجلس يعني بالضرورة استحالة تشكيل لجنة تحقيق حول أي موضوع تعلقت به قضايا معروضة أمام القضاء، فتشكيل لجنة تحقيق يتطلب ابتداء مناقشة موضوعها في المجلس ليتسنى اتخاذ القرار المناسب بشأنها فإذا استحال النقاش تعذر بالتالي تشكيل اللجنة.

- تركت الفقرة ب من قرار الديوان لرئيس المجلس حرية التقدير فيما إذا كان استمرار النقاش (وقياسا الاستجواب والسؤال وحتى إنشاء لجنة تحقيق) يتعارض مع أحكام الدستور المتعلقة. باستقلال القضاء، والصلاحية التقديرية هذه قد تكون مدخلا لرئيس المجلس لصياغة تفسير اكثر مرونة لمفهوم استقلال القضاء واكثر إيجابية في فهم الدور الرقابي للمجلس.

الفرع الثاني: وسائل عمل لجان التحقيق ونتائجها:

تتباين التشريعات في طريقة تنظيمها لعمل لجان التحقيق وذلك تبعا للتباين في أنظمتها القانونية والثقافات السياسية السائدة، ففي ظل الأنظمة التي تنعم بالاستقرار السياسي والاقتصادي يساهم الزمن والتحديث في مأسسة عمل لجان التحقيق وفي ضبط نظامها القانوني، لتخدم الأهداف التي وضعت من أجلها، أما في الأنظمة التي لا تزال في طور البحث عن التوازن السياسي والاستقرار المؤسساتي فإن التحقيق

البرلماني يحتاج إلى وقت طويل قبل أن يحتـــل الموقـــع المناســب ويــأخذ الشــكل الأكــثر انسجاما مع طبيعة النظام القانوني الــذي أنتجــه.

وبسبب الاختلافات الجوهرية في طبيعة الحراك السياسي بيـــن كلتــا الحــالتين فــإن النتائج المترتبة على التحقيق أو حتى المتوخــاة منــه تختلــف بشــكل ملمــوس مــن نظــام لآخر. وفيما يلي سنعرض لوسائل عمل اللجان والنتائج التـــي تتمخــض عنــها.

أولا: وسائل عمل لجان التحقيــق:

تتشابه لجان التحقيق البرلمانية فـــي الأردن وفرنســا بكونــها تنشــأ نتيجــة لقــرار يصدر بالأغلبية عن المجلس الذي يعهد إليها بمهماتها، ولكــن لجــان التحقيــق فــي فرنســا تتميز عن تلك التي نشأت في الأردن بوجود القوانيـــن والاعــراف الدســتورية التــي تحــدد وسائل عملها والصلاحيات التي تملكها والأسلوب الأنجـــع لإتمــام مهماتــها.

وتتحدد وسائل عمل لجــان التحقيــق فــي الأردن بموجــب قــرار المجلــس الــذي أنشأها والصلاحيات التي منحها لـــها لأداء مهمتــها.

وقد جاء في القرار الذي انشأ لجنة التحقيق عام (١٩٩٠) بأن عليـــها أن تطبــق فـــي التحقيق قواعد أصول المحاكمات الجزائية ولها أن تمارس كل ما هو مخـــول للنيابــة العامــة ممارسته في القوانين المرعية ولها أن تستعين بالخبراء وكل من يعينها على تحقيق أهدافها مــن داخل الجهاز الحكومي أو من خارجة، كما فوضت اللجنة بالاستعانة بالعدد اللازم من الموظفين للقيام بأعمال أمانة اللجنة وضبط المحاضر والقيام بالأعمال التنفيذية وكافة الأعمـــال المتعلقــة بتنفيذ قراراتها، كما جاء في القرار أن يكون نصاب اللجنة في حضور الاجتماع هـــو نصــاب الأغلبية البسيطة، وفي قراراتها وتوصياتها تؤخذ الأغلبية البسيطة من الحضـــور أيضــا، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس(١).

---

(١) محضر الجلسة (١٣) من الدورة العادية الثانية لمجلس الأمــة الأردنــي الحــادي عشــر المنعقــدة فــي ١٩٩٠/١٢/٢٦، ملحق الجريدة الرسمية لمجلس النواب، العدد (١٣).

والصلاحيات التي خولتها هذه اللجنة تفوق كثيرا صلاحيات لجان التحقيق في فرنسا وحتى في الولايات المتحدة[1]. فحق ممارسة كل ما هو مخول للنيابة العامة ممارسته في القوانين المرعية في الأردن، يعني بكل بساطة أن لهذه اللجان حق الملاحقة والإحضار والقبض والاستجواب وجمع الأدلة وحجز الحرية والتوقيف وتفتيش الممتلكات الشخصية وضبط المواد والأموال المتحصلة عن الجريمة بالإضافة، إلى دعوة الشهود وجلبهم إذا اقتضى الأمر.

والسؤال الذي يطرح نفسه: ماذا لو أرادت اللجنة توقيف أحد المتهمين أو تفتيش بيته وضبط بعض الأدلة؟ فهل لها أن تطلب "مباشرة معاونة القوة المسلحة" لإتمام مهمتها[2]؟ وإذا أرادت أن تطلبها فممن تطلبها وعلى أي أساس قانوني؟

من المستبعد أن القوة المسلحة التي كان من الممكن الاستعانة بها هي تلك التي تحدثت عنها المادة (١٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها "توضع قوات كافية لحفظ الأمن تكون تحت إمرة الرئيس ومستقلة عن أي سلطة أخرى وتتلقى الأوامر منه" فهذه القوات وضعت للمحافظة على الأمن والنظام داخل المجلس وحوله".

في الحقيقة تصعب الإجابة على التساؤل عن الكيفية التي يمكن أن تمارس من خلالها لجنة التحقيق صلاحيات النيابة العامة. فمبدأ الفصل بين السلطات يمنع المجلس الممثل بلجنة من التوجه مباشرة إلى أجهزة الأمن والاستعانة بها ولا هذه الأخيرة يمكن لها الاستجابة دون العودة إلى مرجعيتها القانونية وهي السلطة التنفيذية، وحتى لو افترضنا أن القرار الذي انشأ هذه اللجنة الزم قوات الأمن بمساعدة اللجنة فإنه لا قيمة قانونية لقرار المجلس تجاه هذه القوات. فبما أن القوانين هي التي تحدد مهام ووظائف وتراتبية الأجهزة الأمنية فإن قرارات المجلس لا تملك أن تعدل فيها، وإلا اعتبر ذلك حضا على خرق القانون، الأمر الذي تنأى السلطة التشريعية بنفسها عنه.

ولكن بإمكان اللجنة أن تطلب عون السلطة التنفيذية من خلال مخاطبتها رئيس الحكومة أو الوزراء المعنيين وهؤلاء لا إلزام عليهم بمساعدة اللجنة وبإمكانهم الدفع بأن فصل السلطات يعفيهم من إجابة الطلب.

---

(1) Claude Leclercq, **op. cit** P. 670.

(٢) كما تنص المادة ١٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني.

صحيح أن للمجلس عند ذلك أن يعمد إلى تحريك مسؤولية الحكومة لرفضها التعاون ولكننا نكون هنا قد عدنا إلى إطار المسؤولية السياسية بعد أن كانت اللجنة قد طرقت أبواب المسؤولية الجنائية.

ويمكن للجان التحقيق تجاوز هذه التساؤلات عند وجود نص قانوني مسبق يؤطر عملها ويوضح علاقتها بأجهزة الدولة في حال قررت السلطة التشريعية ممارسة التحقيق البرلماني.

ويبدو أن اللجنة لم تجد حاجة لاستخدام كل ما تقدم من وسائل ضغط وإجبار حيث اكتفت بدعوة "المتهمين" والشهود وطلب الملفات المتعلقة بالقضايا الموكول إليها أثرها واعتمدت اللجنة تدقيق الوثائق ومقارنتها للوصول إلى النتائج التي تبرر قراراتها[١].

وقد قامت اللجنة بعقد جلساتها في قاعات مجلس الأمة وكانت تحيط أعمالها بالسرية وهذا الأمر مقبول بالنظر إلى حساسية القضايا التي تم التحقيق فيها، وكذلك لأن "السرية تساعد على ضمان الثقة وتعميقها بين الوزير والمحققين ... وان النشر قد يؤدي إلى تحويل توصيات المحقق إلى قرار شرطي مما يجعل العامة يقفون في مواجهة الوزير"[٢].

أما عن طبيعة التحقيق البرلماني ووسائله في فرنسا فإن الأمور تبدو اكثر وضوحا، فبعد تشكيل اللجنة تقوم بوضع جدول لأعمالها وتحديد مواعيد لجلساتها تراعي حقيقة كون مهمتها محددة حسب نص مرسوم (١٩٥٨) بستة أشهر لاحقة على تاريخ إنشائها[٣].

وقد كانت جلسات هذه اللجان محاطة بالسرية المطلقة. فيترتب على أعضاء اللجنة، أو كل من يشارك أو يساعد أو يستمع إليها أن يحافظ على السرية وبخلاف

---

(١) محضر الجلسة السابعة (المؤجلة) من الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثالثة ٢٧ تموز ١٩٩٢.
(٢) ايهاب زكي سلام، **مرجع سابق**، ص ١٣٩.
(٣) كان المرسوم الأصلي يحدد المهلة بأربعة اشهر ثم جرى تعديلها في قانون ١٩٧٧.

ذلك يعرض نفسه للعقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٧٨) من قانون العقوبات الفرنسي.

ولكن وفي إطار التعديلات التي جاء بها قانون (١٩٩٠) أصبحت جلسات لجان التحقيق علنية إلا إذا رأت اللجنة ضرورة جعلها سرية.

ويحضر جلسات اللجنة أعضاء المجلس الذي شكلها إذا شاءوا، بالإضافة إلى كل من ترى اللجنة ضرورة الاستعانة بهم من الخبراء أو المساعدين، وعلى كل من تدعوه اللجنة أداء القسم قبل الإدلاء بأقواله أو مداخلته، وقد حدد مرسوم (١٩٥٨) وتعديلاته صلاحيات اللجنة بشكل دقيق. فاللجنة تملك أن تدعو الوزراء والموظفين وكل من ترى أن له علاقة بموضوعها وفي حال تخلفهم فإن لرئيس اللجنة مخاطبة النيابة العامة لإحضارهم ويخاطر من يتخلف عن الحضور بعقوبة السجن من (٦) اشهر إلى سنتين والغرامة من (٣) آلاف فرنك إلى (٥٠) ألفا حسب نص المادة (٣/٦)، من مرسوم (١٩٥٨)(١).

كما يطبق قانون العقوبات في حال الإدلاء بشهادة كاذبة أو دفع أحدهم للإدلاء بشهادة كاذبة، وتعتبر جلسات الاستماع "Auditions" هي الوسيلة الأكثر استخداما من قبل لجان التحقيق، ولكن للجان أن تلجأ إلى تشكيل لجان مصغرة مهمتها جمع المعلومات (Mission d'information)، سواء داخل الدولة أو خارجها كما للجان أن تقوم بتوجيه الأسئلة المكتوبة حين ترى ضرورة ذلك(٢).

وللجان أن تطلب ما تراه مفيدا من الوثائق والمعلومات من الجهات الحكومية إلا ما استثنته المادة (٦) من مرسوم (١٩٥٨) وهي "الوثائق الرسمية التي لها طابع السرية وتتعلق بالدفاع الوطني والشؤون الخارجية والأمن الخارجي والداخلي". كما أن

---

(١) رفض الرئيس الفرنسي الأسبق ديستان في عام ١٩٨٤، المثول أمام إحدى لجان التحقيق متذرعا بالحصانة التي تمنحه إياها المادة ٦٨ من الدستور الفرنسي، وهذه السابقة الوحيدة في تاريخ لجان التحقيق.

- Pierre Pactet, **op. cit** P458.
- Jean Gicquel, **op. cit** P.707.

(٢) لتفصيلات أوفى انظر:

- Alain Dupas, **op. cit** P. 65 et s.
- Charles Debbash et autres, **Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica**, 3e édition, Pais, 1990, P. 912 et. s.

طلب الوثائق يجب أن يحترم مبدأ استقلال القضاء عن السلطات الأخرى". ورغم أن ظاهر هذه القيود على التزويد بالوثائق يبدو مقلقا إلا انه في الواقع العملي لم تتم إثارة هذه الاعتبارات إلا مرة واحدة منذ عام ١٩٥٨[١].

وقد اتسعت صلاحيات لجان التحقيق بالتعديل الذي ادخله قانون عام (١٩٧٧) حين أعطى لأعضاء لجان التحقيق نفس حقوق المقررين في اللجنة المالية للجمعية الوطنية أو في مجلس الشيوخ، وهذه الصلاحيات تمنحهم الحق بالرجوع إلى أعمال محكمة المحاسبات،وكذلك الانتقال إلى الدوائر الحكومية للاطلاع على الوثائق المتعلقة بموضوع التحقيق (enquête sur pièce et sur place) مع احترام الشروط المتعلقة بسرية بعض الوثائق الواردة آنفا. وتلزم الدوائر الحكومية ببذل كل مساعدة لأعضاء اللجان في حال قرروا استخدام هذا الحق[٢].

ثانيا: نتائج لجان التحقيق:

تنتهي لجنة التحقيق في فرنسا عند إيداع مقررها لتقرير يشمل[٣] مجمل ما قامت به من نشاطات استعلامية ومحاضر جلساتها أو موجزا عنها وقد تتم إضافة التقارير الفنية التي جمعتها اللجنة خلال تحقيقاتها، وتعبر تقارير لجان التحقيق عادة عن وجهة نظر الأغلبية الحكومية إلا أنها تترك مكانا لمخالفات الأعضاء الآخرين في نهايتها.

وفي حال نشر محاضر الجلسات جزئيا فإنه لأي ممن استمعت إليه اللجنة من "مدعوين" ان يطلب إضافة ما قد حذف من أقواله إذا كان المقرر قد اغفل إدراجها، وكان في نشرها توضيح أو تعديل لأقواله المنشورة أصلا، وتضاف هذه التعديلات في ملحق خاص بقرار اللجنة.

ويودع تقرير لجان التحقيق لدى الجريدة الرسمية المتخصصة في نشر أعمال المجلس ليصار إلى نشره وتوزيعه على أعضاء المجلس، وقد جعل قانون (١٩٧٧) علنية التقارير هي

---

(1) Alain Dupas, **op. cit** P 67.

(2) Claude Leclercq, **op. cit** P 671.

(٣) عادة ما تقع هذه التقارير في مئات الصفحات وقد يتكون التقرير من اكثر من جزء.

الأصل وسريتها الاستثناء، فعلى من يعترض على علنية التقرير ان يقدم خلال (٥) أيام من إيداع التقرير طلبا إلى المجلس الذي يجتمع في جلسة سرية ليقرر في هذا الأمر، وحتى يومنا هذا تم نشر كل التقارير الصادرة عن لجان التحقيق في فرنسا[١].

ولا يعرض تقرير اللجان في فرنسا للتصويت، إلا عندما يتم الاحتجاج على علنيته من بعض أعضاء المجلس. ويتم توزيعه مع وثائق المجلس على أعضائه.

ولا تحتوي التقارير بطبيعة الحال على قرارات نافذة، وليس لها تأثير مباشر على السلطة التنفيذية ولا حتى التشريعية ولكن للجميع الاستفادة مما جاء فيها، وقد أدت ثلاث تقارير على الأقل إلى دفع الحكومة لاقتراح قوانين تعالج الخلل الذي أماطت اللثام عنه تقارير لجان التحقيق التي تشكل منجما حقيقيا للمعلومات حول المواضيع التي تناولتها[٢]. وبخلاف الوضع في فرنسا فإن تقرير لجنة التحقيق في الأردن يتم رفعه إلى المجلس حسب القواعد العامة التي تنظم عمل اللجان: "يرفع رئيس اللجنة إلى رئيس المجلس تقريرا مفصلا عن كل موضوع انتهت اللجنة من دراسته وقررت عرضه على المجلس، وعلى رئيس المجلس أن يدرج تقارير اللجان في جدول أعمال المجلس وفق ترتيب وصولها مع إعطاء الأولوية للمشاريع المستعجلة"[٣].

وعند عرض التقرير على المجلس تجري مناقشته وفق القواعد العامة للمناقشة ثم يجري التصويت على التوصيات أو على التعديلات التي اقرها المجلس. وليس للتوصيات التي يقرها المجلس أي قيمة قانونية، فهي عبارة عن تمنيات على الحكومة وللحكومة، الأخذ بها أو الإعراض عنها إلا إذا أخذت هذه التوصيات شكل التشريع فهنا لا بد لها أن تمر بالمراحل الدستورية للتشريع.

---

(١) منذ عام ١٩٥٨ وحتى عام ١٩٨٨ تم تشكيل ٢٣ لجنة تحقيق (ورقابة) في الجمعية الوطنية وهو نفس العدد تماما للجان التي شكلها مجلس الشيوخ.

- Cherles Debbasch, **op. cit.** P. 914.

(2) Alain Dupas, **op. cit.** P. 69.

(٣) المادة ٦١ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وفيما يتعلق بلجنة التحقيق المشكلة في عام (١٩٩٠) فقد جرت الأمور على غير ما أسلفنا حيث رفعت اللاجنة تقريرا عن إحدى القضايا التي كلفت بالتحقيق فيها وقد بينت فيه أنها قد توصلت إلى مسؤولية المتهمين في القضية المعنية بعد أن ثبت للجنة أن بعض أعضاء السلطة التنفيذية قد أساءوا استخدام سلطتهم، فضلا عن تبديدهم المال العام(1).

وبعد مناقشة تقرير اللجنة لمدة (٨) ساعات تم طرح قرار اتهام رئيس وزراء وزيرين سابقين ولم ينل أغلبية الثلثين التي نصت عليها المادة ٥٦ من الدستور، إلا قرار اتهام واحد بحق أحد الوزراء ليمثل أمام المجلس العالي وتتم محاكمته حسب الأصول الدستورية(2).

والحقيقة ان النتيجة التي آلت إليها أعمال لجنة التحقيق تثير اكثر من تساؤل. فمن ناحية لم تكن مهمة اللجنة محددة، فبالإضافة إلى القضايا المسماة التي ورد ذكرها في قرار تشكيلها فقد كان يمكنها البحث في كل قضايا الفساد الإداري والمالي المتعلقة بالوزراء وبغير الوزراء.

صحيح أن تشكيلها قد تم بعد دفع المدعي العام بعدم اختصاصه في النظر في بعض القضايا التي أدرجت لاحقا على جدول أعمال اللجنة إلا أن مهمتها لم تكن مقتصرة على تلك القضايا وهذا يعني ان المعنيين أو المتهمين أن جاز التعبير لم يكونوا كلهم من الوزراء.

ومن ناحية أخرى فإن قرار إنشاء اللجنة لم يصرح باتجاه النية إلى إنشاء لجنة تحقيق تمهيدا لتطبيق نص المادة (٥٦) من الدستور التي نصت على أن "لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي". ولكن من الناحية الفعلية فإن ما قامت به اللجنة

---

(١) محضر الجلسة السابعة (المؤجلة) من الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثالثة، ١٩٩٢/٨/٢٧.

(٢) صدر عفو ملكي عام ١٩٩١ وقد شمل هذا العفو الوزير المعني كما شمل كل القضايا التي كانت اللجنة مكلفة بالتحقيق فيها.

كان تطبيقا اجتهاديا لآليات تحريك المسؤولية الجنائيـة للـوزراء تمـهيدا لمحاكمتـهم أمـام المجلس العـالي.

ففي غياب النص الذي يبين على من تقـع مهمـة التحقيـق وعلـى آلياتـه اجتـهدت اللجنة في صلاحيتها في القيام بذلك، وقـد أقرهـا مجلـس النـواب فـي هـذا كمـا أقرهـا المجلس العالي لتفسير الدستور في قـراراه رقـم (١) لسـنة (١٩٩٢) الـذي جـاء فيـه "... أن حق مجلس النواب في اتهام الوزراء وتقديـم الاتـهام إلـى المجلـس العـالي ... يخـول مجلس النواب صلاحية تحريـك الدعـوى العامـة ضـد الوزيـر ... وان هـذه الصلاحيـة تشمل التحقيق وجمع الأدلـة ... "[١].

ويظهر مما تقدم أن لجنة التحقيق المشـكلة فـي عـام ١٩٩٠ هـي لجنـة تحقيـق جنائية مهمتها الحقيقية هي تمكين المجلس من خلال الأدلـة والـبراهين التـي تجمعـها مـن إصدار قرار اتهام بحق وزير أو اكثر أو "منـع محاكمتـه".

وهذا النوع من اللجان يختلـف اختلافـا كليـا عـن لجـان التحقيـق فـي النظـام الفرنسي، ففي حين تدخل الأولى في إطـار المسـؤولية الجنائيـة للـوزراء تصنـف الثانيـة كأداة استعلام وتقصـي حقـائق حـول نشـاط الـوزارات والمؤسسـات العامـة بـل وأي موضوع عام[٢] قد يثير أو لا يثير المسـؤولية السياسـية للحكومـة.

على أي حال ليس هناك ما يمنع من أن تقوم فـي النظـام الأردنـي لجـان تحقيـق تهدف إلى جمع المعلومـات وتقصـي الحقـائق وتزويـد المجلـس بتقـارير وافيـة حـول المواضيع التي قامت بدراستها، ولكن الطريقـة الوحيـدة لتأليفـها تتـم مـن خـلال المـادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلـس النـواب (٢٧ مـن النظـام الداخلـي القديـم) أي بنفـس، الشكل الذي تشكلت به لجنة التحقيق فـي قضايـا الفسـاد الإداري والمـالي، بـالطبع يمكـن

---

(١) لتفصيلات أوفى انظر:
علي خطار شطناوي، **مسؤولية الوزراء الجنائية**، مقالة رسالة مجلس الأمة، المجلد السـابع، العـدد ٣٠، عمان، ١٩٩٨، ص ٣٧-٤٩.

(٢) تشكل في فرنسا لجان تحقيق حول:
شركات النفط والطاقة (١٩٧٤)، الإيدز (١٩٩٢)، خطوط السكك الحديدية (١٩٩٢)، الفرانكفونية (١٩٨١).
- Jean Gicquel, op. cit. P 709.

بكل بساطة أن يكلف المجلـــس إحـــدى لجانـــه الدائمـــة بـــالتحقيق ولـــه أيضـــا أن يمنحـــها الصلاحيات التي يراها مناســـبة.

ولعله من المفيد الإشارة هنا إلى استحالة تحول لجـــان التحقيـــق فـــي فرنســـا إلـــى لجان تحقيق جنائية، فحسب نص المادة ٢/٦ مـــن الدســـتور الفرنســـي[١] يعـــود الحـــق فـــي التحقيق مع الوزراء إلى النائب العام لدى محكمة النقض بعـــد موافقـــة لجنـــة قضائيـــة علـــى بدء التحقيـــق[٢].

---

(١) أدخل تعديلان دستوريان في ١٩٩٣/٧/٢٧، وفي ١٩٩٥/٨/٤ تغييرا جوهريا في آلية محاكمـــة الـــوزراء وجعلها تتم أمام محكمة عدل الجمهورية (La Cour de justice de la république) وقد نفـــذ التعديـــل بـــأثر رجعي.

(2) Jean Gicquel, **op. cit** P 636.

المبحث الثاني

الاستعلام بمبادرة أعضاء المجلس

إلى جوار اللجان كمصدر معلومات لأعضاء الهيئة التشريعية، تتيح التشريعات في مختلف الدول لأعضاء برلماناتها وسائل أخرى تساهم في تزويدهم بمعلوماتٍ محددة، يصعب الحصول عليها من خلال اللجان، وهذه الوسائل هي الأسئلة البرلمانية بأنواعها والمناقشة، وما يميز الأسئلة والمناقشة عن اللجان أنها لا تحتاج إلى حشد المجلس أو على الأقل أغلبيته لتفعيلها فلعضوٍ واحد أن يوجه سؤاله ولعشرة أعضاء أن يطلبوا مناقشة أمرٍ يعتقدون أهميته. وقد لا تشارك أغلبية المجلس السائل أو طالبي المناقشة وجهة نظرهم حيال موضوع السؤال أو موضوع المناقشة، كما أن توجيه عمل اللجان الدائمة لخدمة اهتمامات النائب الفرد قد لا تكون سهلة في كل الأحيان.، فلهذه اللجان جداول أعمالها وأعبائها التشريعية التي لا تتيح أحياناً للنائب البحث عن المعلومة من خلالها. والأمر اكثر مشقة فيما يتعلق بلجان التحقيق؛ فتأليفها منوطٌ بإرادة أغلبية المجلس، علاوة على ان موضوع السؤال والمناقشة قد لا يكون من الأهمية بمكان لتنكب عليه لجنة تحقيق برلمانية. من هنا تبرز خصوصية الأسئلة البرلمانية والمناقشات كأدوات استعلام مرنة وفعالة.

وسنعرض فيما يلي للأسئلة البرلمانية في مطلب أول ولطلبات المناقشة في مطلب ثانٍ

المطلب الأول: الأسئلة البرلمانيـــــة:

تمثل الأسئلة وسيلة تقليدية للاستعلام في برلمانات العـــالم وتجـد أصلـها التــاريخي في بريطانيا. ففي مجلـــس اللـــوردات وفـــي (٩/ شـــباط ١٧٢١م) تـــم توجيـــه أول ســـؤال برلماني وتكرس هذا الحق بعد حوالي ستين عاما فـــي (١٧٨٣/٣/٢١) مـــن خـــلال إقـــراره من قبل رئيس مجلس العموم(Speaker)[١] ويعرف الســـؤال البرلمـــاني بشـــكل موجـــز بأنـــه "أي فعل يقوم من خلاله أحد أعضاء البرلمان بطلـــب اســـتيضاح حـــول نقطـــة معينـــة مـــن أحد الـــوزراء[٢].

والأسئلة هي طريقة للاستعلام، ولا يمكن أن تكـــون موضـــوع تصويـــت برلمـــاني، فهي مجردة من أي نتيجة سياسية أو جزاء سياسي مباشر. وهي بـــهذا تتمـــيز عـــن غيرهـــا من الإجراءات التي تشبهها شكلا كالاستجواب الـــذي يـــهدف إلـــى مســـاءلة الـــوزراء وقـــد يؤدي إلى طرح الثقة في الوزير المعنـــي أو بالحكومـــة ككـــل. وفـــي بعـــض الـــدول التـــي تعرف الإجراءين (السؤال / والاستجواب) تطرح الأسئلة حـــول نقطـــة ذات طبيعـــة ثانويـــة لا تبرر اللجوء إلى الاستجواب حيث يميل أعضاء البرلمـــان إلـــى اســـتخدام هـــذه الوســـيلة بدلا من الاستجواب للحصول على معلومـــات محـــددة.

وفي فرنسا ظهرت الأسئلة مع بداية العمل بالنظام الديمقراطـــي التمثيلـــي فـــي عـــام (١٧٩١)، ومنذ ذلك الحين وكلما كـــان للـــوزراء حـــق حضـــور جلســـات البرلمـــان كـــان للبرلمانيين حق سؤالهم[٣]. وفي عام (١٩٠٩) وبقـــرار مـــن الجمعيـــة الوطنيـــة تـــم تقنيـــن السؤال المكتوب في النظام الداخلي وذلك قبل سنتين من تبنيه مـــن قبـــل مجلـــس الشـــيوخ.

---

(1) Ameller, M., **les questions instrument du contrôle parlementaire**. Paris, Thèse, L.G.D.J, 1964. P.10.

(2) **Ibid**. P. 10et 11.

(3) **Ibid** . P. 114

أما في الأردن فقد خلت دساتير عام (١٩٢٨)، وعام (١٩٤٦) من نصوص صريحة حول حق السؤال، والنص الوحيد الذي قد يفيد إمكانية السؤال هو ما جاء في المادة (٤٠) و(٥٠) من الدستورين على التوالي "يجوز لأي عضو من أعضاء المجلس أن يطرح على بساط البحث أية مسألة بشأن أي أمر له صلة بالإدارة العامة؛ وسنتناول موضوع الأسئلة في الأردن وفرنسا من خلال زاويتين اثنتين الأولى تتعلق بماهية الأسئلة البرلمانية والثانية نخصصها لآلية الأسئلة والأجوبة.

الفرع الأول: ماهية الأسئلة:

لا تأخذ الأسئلة شكلا واحدا في كل الأنظمة القانونية ومرد ذلك ان ما قد يناسب التقاليد البرلمانية في بلد معين قد لا يوائم بلدا آخر، كذلك فإن هناك تفاوتا في أهمية الأسئلة بأنواعها تبعا لما يرتجيه السائل أو يهدف إليه في هذا النظام أو ذاك. ولتوضيح ما تقدم سنبحث في أنواع الأسئلة في الأردن وفرنسا (أولا)، وفي أهمية الأسئلة (ثانيا).

أولا: أنواع الأسئلة:

جاء في المادة ٩٦ من الدستور الأردني أن " لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أن من الأمور العامة وفاقا لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو. ولا يناقش استجواب قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة " ثم نظمت الأنظمة الداخلية للمجلسين حق السؤال. في المواد (١١٤-١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام (١٩٩٦) [١]، تحت فصل الأسئلة وفي المواد (٧٥-٨٧) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام (١٩٩٨)[٢] تحت عنوان "مناقشة القضايا العامة والأسئلة والاستجوابات". وعرفت المادة (١١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب السؤال بقولها "السؤال هو استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في

---

(١) يقابلها المواد (٨١-٨٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٥٢.

(٢) يقابلها المواد (٧٧-٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٨٤.

شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور"[١].

ولم يعتني مجلس الأعيان في أنظمته الداخلية بوضع مثل هكذا تعريف، فقد ورد في المادة (٧٦) من نظامه أن "لكل عضو ان يوجه أسئلة واستجوابات لواحد أو اكثر من الوزراء حول أي أمر من الأمور العامة"[٢].

واللافت للنظر فيما تقدم هو التفسير الذي تضمنته المادة (١١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب للمادة (٩٦) من الدستور. فالمادة (٩٦) من الدستور، نصت على "... أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات..." ولم يرد ذكر في تتمة المادة لرئيس الوزراء أو لرئيس مجلس الوزراء، بالمقابل فإن المادة (١١٤) من النظام الداخلي بينت انه يمكن توجيه السؤال إلى "رئيس الوزراء. فهل إضافة عبارة "رئيس الوزراء" إلى المادة (١١٤) هو تعديل مقنع للدستور؟ وهل يجوز لرئيس الوزراء رفض الإجابة على سؤال بحجة عدم دستورية النظام الداخلي؟ لا تسهل الإجابة على هذه التساؤلات في غياب رقابة على دستورية[٣] الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة في الأردن ولكن يمكن القول من ناحية بأن توسع النظام الداخلي في تفسيره لكلمة "الوزراء" له ما قد يسنده في نصوص الدستور نفسه في المواد (٥٥) و (٤٤) و (٤٩). فقد جاء في المادة (٥٥) من الدستور "يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم ..." وحيث انه من المسلم به ان رئيس الوزراء يحاكم أيضا أمام المجلس العالي فيكون لفظ "الوزراء" هنا قد شمل الوزراء ورئيسهم[٤]، أما من ناحية أخرى فيمكن

---

(١) نصت المادة ٨١ من النظام الداخلي لعام ١٩٥٢ على ان "السؤال هو استفهام العضو عن أمر يجهله أو رغبته في التحقق من حصول واقعه وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور "ولكن المواد اللاحقة أوضحت ضمنيا أن المقصود "بالحكومة" هو الوزير فقط حيث كانت العبارات ترد على هذا النحو "توجيه السؤال إلى أحد الوزراء ... م ٨٣)، (...ان يوجه إلا لوزير واحد، ٨٤٢)، "يجيب الوزير ... م ٨٥) ... " ...ان يستوضح الوزير ... م ٨٦).

(٢) وهو النص الحرفي للمادة ٧٨ من نظام عام ١٩٨٤.

(٣) لا مجال لهذه التساؤلات في النظام الفرنسي، فحسب نص المادة ١/٦١ من دستور ١٩٥٨ لا تصدر اللوائح الداخلية للمجلسين إلا بعد عرضها على المجلس الدستوري.

(٤) تنص المادة ٤٤ من الدستور على انه "لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئا من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له أثناء وزارته ان يكون عضوا في مجلس إدارة شركة ما، أو ان يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو ان يتقاضى راتبا من أية شركة"، كما جاء في المادة ٤٩، "أوامر الملك الشفوية لا تخلي الوزراء من مسئوليتهم" وينسحب على هذين النصين نفس التعليق الوارد في المتن

لرئيس الوزراء الدفع بعدم جواز توجيه الأسئلة لـــه بالاستناد إلى أن مفردة "الوزراء"، قد شملته في ٣ حالات فقط، وان باقي مواد الدستور تفرده بشكل بين عند الإشارة إلى الحكومة، بقولها "يؤلف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء رئيسا ومن عدد من الوزراء ... م٤١". "على رئيس الوزراء والوزراء ... م٤٣". "تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء م٤٥/٢، "يوقع رئيس الوزراء والوزراء... م٤٨"، وكذلك في المواد (٥١،٥٢،٥٣،٥٤)[١].

كما لرئيس الوزراء ان يدفع بأن النظام الداخلي نفسه قد ناقض نفسه، فعندما عالج النظام الداخلي أحكام الاستجواب المستند إلى المادة (٩٦) من الدستور أيضا، اخرج رئيس الوزراء من نطاق كلمة "الوزراء" وجعل الاستجواب ممكنا، تجاه الوزراء بالمعنى الحرفي للكلمة (المواد ١٢٢-١٢٦).

هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فقد جرى العرف في مجلس النواب ومنذ عام ١٩٨٩ على ان رئيس الوزراء هو الذي يجيب على الأسئلة التي يبين طارحوها أنها موجهة للحكومة أو تتعلق بالسياسة العامة للحكومة.

أما في فرنسا فقد قضت المادة (٤٨/٢) من دستور (١٩٥٨)، "بأولوية تخصيص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل لأسئلة أعضاء البرلمان ولأجوبة الحكومة عليها"[٢]. وقد ترك الدستور الفرنسي المجال حرا كما هو الحال في الأردن للنظام الداخلي وللأعراف أمر تحديد أنواع الأسئلة.

أ) الأسئلة في الأردن:

عرفت المادة (١١٤) الآنفة الذكر السؤال في النظام الداخلي لمجلس النواب لعام (١٩٩٦) ثم جاءت المادة (١١٥/أ) لتنص بأن على العضو ان يقدم السؤال إلى الرئيس مكتوبا "، وأوجبت الفقرة ب من المادة (١١٧) ان "يجيب الوزير على السؤال

(١) للتوسع في التحليل يمكن الرجوع إلى قرارات المجلس العالي لتفسير الدستور رقم ٤ لسنة ١٩٥٥، ورقم ٢ لسنة ١٩٩٥.

(٢) أضيفت كلمتي "على الأقل" إلى المادة في تعديل دستوري جرى في ١٩٩٥/٨/٤.

خطيا خلال مدة أقصاها ٨ أيام"[١]. وقد أضاف النظام الجديد هذا الشرط الشكلي على الإجابة بعد أن كان النظام القديم يسمح ضمنيا بالإجابة الشفهية. وهنا يجب التوضيح بأن الفرق ليس كبيرا عمليا بين النظامين. ففي حالة الإجابة الشفهية، يقوم الوزير في الجلسة المحددة بإلقاء أو ارتجال إجابته أمام المجلس أما في حالة الإجابة الكتابية فإن الوزير يقوم بإرسال رده إلى رئيس المجلس ليدرجه على جدول الأعمال وتتم تلاوته ويرد السائل على الوزير إذا شاء، ففي كلا الحالين تكون قاعة المجلس المسرح الذي يجري فيه تبادل الإجابة والرد.

أما النظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام ١٩٩٨ فقد أبقى على إمكانيته أن تكون الإجابة شفهية بل إنه لم يشر على الإطلاق إلى الصورة الكتابية للجواب، كما كان الحال في النظام السابق[٢].

هذا عن السؤال النظامي في الأردن ولكن بالنظر لحاجة النواب إلى وسيلة اكثر مرونة لسؤال الوزراء فقد لجأوا ومنذ الجلسات الأولى[٣] للمجلس الحادي عشر إلى طرح أسئلتهم أو مطالبهم شفاهة في بداية الجلسات وقبل البدء ببحث المواضيع المدرجة على جدول الأعمال أو في نهاية الجلسات إذا كان الوقت يسمح بذلك. وقد تبلور اثر ذلك اتفاق عرفي بين رئاسة المجلس والنواب وبحضور الحكومة يقضي بتخصيص نصف ساعة في نهاية الجلسات يقوم النواب خلالها بتسجيل أسمائهم أو رفع أيديهم لطلب الكلام ومن ثم طرح أسئلتهم التي تتعلق بأمور عامة ولا تحتمل التأجيل وبعد انتهائهم من طرح أسئلتهم يقوم رئيس الوزراء أو الوزراء المعنيين بالرد على الأسئلة مجتمعة ولا يمنح النواب حق الرد على إجابات رئيس الوزراء أو الوزراء. وقد اختلفت تسمية هذا البند العرفي من جدول الأعمال حيث ظهرت تحت عنوان "أي

(١) كانت المادة ٨٥ من النظام الداخلي لعام ١٩٥٢ تنص على أن "يجيب الوزير عن السؤال في الجلسة وله أن يطلب تأجيل الإجابة ثمانية أيام أقصى إذا رأى المجلس تقصير هذا الأجل ووافق الوزير على ذلك، وللعضو ان يطلب الإجابة على سؤاله كتابة وفي هذه الحالة يرسل الوزير الإجابة إلى رئيس المجلس خلال أسبوعين ليبلغها إلى مقدم السؤال وتنشر هذه الأسئلة والأجوبة عنها في محضر الجلسة".

(٢) تكتفي المادة ٧٩ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام ١٩٩٨ بالنص على ان "يجيب الوزير عن السؤال في الجلسة المعينة وله ان يطلب تأجيل الإجابة ثمانية كحد أيام" وهو النص الحرفي للمادة ٨١ من النظام السابق.

(٣) ملحق الجريدة الرسمية محاضر جلسات مجلس النواب، الجلسة الخامسة من الدورة العادية الأولي لمجلس النواب الحاد عشر المنعقدة يوم السبت الموافق ١٩٨٩/١٢/١٦.

أمور يقرر المجلس بحثها أو إجراؤها" [١]. أو بند "ما يجد من أعمال" [٢] كما لم يظهر أحيانا أخرى ولكن ذلك لم يمنع النواب من الاستمرار في طرح أسئلتهم أو ملاحظاتهم حول ما يعتقدون بأنه له طابع استعجال "وقد انتهى الأمر بهذا البند إلى اسم بند ما يستجد من أعمال.

ب) الأسئلة في فرنسا:

يتفق معظم شراح القانون الدستوري والبرلماني على تقسيم الأسئلة إلى نوعين: أسئلة كتابية وأخرى شفهية [٣].

١-**الأسئلة المكتوبة:** ويقوم أعضاء البرلمان بإيداعها لدى الجريدة الرسمية (ملحق البرلمان). وبعد نشرها يرد الوزير الموجه إليه السؤال بنفس الطريقة، خلال المدد التي حددتها اللوائح الداخلية ولعضو البرلمان تحويل سؤاله المكتوب إلى شفهي في حال تجاوز الوزير للمهلة القانونية، وقد تكلفت المواد (١٣٨،١٣٩) والمواد (٧٣،٧٤) من لوائح الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ على التولي بوضع أحكام هذه الأسئلة.

٢-**الأسئلة الشفهية:** وهي المقصودة بالمادة (٤٨/٢) من الدستور الفرنسي ولهذه الأسئلة أربعة تطبيقات في النظام الفرنسي وهي:

- **الأسئلة الشفهية بدون مناقشة:** وبخلاف ما يوحي اسمها فإنها أسئلة مكتوبة ولكن يتم الإجابة عليها شفاهة من قبل الوزير عندما يتم إدراجها على جدول الأعلام في الجلسة الأسبوعية المخصصة للأسئلة الشفهية (صباح يوم الجمعة وصباح يوم

محضر الجلسة السابعة من الدولة العادية الأولي لمجلس النواب الحادي عشر المنعقدة يوم ألاحد الموافق ١٩٨٩/١٢/٢٤، ص ١٦.

(١) محضر الجلسة التاسعة من الدورة العادية الأولي لمجلس النواب الحادي عشر المنعقدة يوم السبت ١٩٩٠/١/٦.

(٢) محضر الجلسة الحادية والعشرون من الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقدة في ١٩٩١/١/٢، ص٢.

(3) Maurice Durevger, **op. cit** P. 395.
- Jean Gicquel, **op. cit** P. 712.
- Pierre Pactet, **op. cit** P. 462.
- Claude Leclercq, **op. cit** P. 667.

الأربعاء في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ على التوالي). ولا تتيح هذه الأسئلة لغير الوزير المعني والسائل التدخل في الحوار وهذا الشكل من الأسئلة الشفهية هو الأقرب إلى طبيعة الأسئلة في البرلمان الأردني. ونظمت الأسئلة الشفهية في المواد (١٣٣-١٣٧) والمواد (٧٦-٧٨) من لوائح الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ على التوالي.

- **الأسئلة الشفهية مع المناقشة:** وهي أيضا أسئلة مكتوبة كحال الأولى ولكن يتاح للسائل وقتا أطول لمناقشة الوزير كما يمكن لأعضاء المجلس الآخرين التدخل في المناقشة. ولصعوبة إدراج هذه الأسئلة على جدول الأعمال الذي تتحكم به الحكومة من خلال أغلبيتها فقد هجر هذا النوع من الأسئلة منذ عام (١٩٧٨) وتم إلغاؤها من النظام الداخلي للجمعية الوطنية في عام (١٩٩٣)(١). ولكنها بقيت في النظام الداخلي لمجلس الشيوخ ويخصص لها جلسة شهرية إلا انه ومنذ عام ١٩٩٠ تم حصر موضوعاتها في مناقشة شؤون بالاتحاد الأوروبي.

- **الأسئلة الموجهة للحكومة (questions au gouvernement)** (٢): أول ظهور للأسئلة الموجهة للحكومة كان في (١٩٧٤/٦/١٢) بمبادرة من الرئيس ديستان الذي كان قد فاز للتو برئاسة الجمهورية ورغب بتفعيل الحوار في البرلمان بين حكومته والمعارضة. وقام بتقديم اقتراحه عبر رسالته المخصصة للجلسة الافتتاحية للبرلمان في ١٩٧٦/٥/٣٠. وبالفعل اتخذ رئيس الجمعية "ادجارفور" الإجراءات اللازمة لتنفيذها دون انتظار تعديل النظام الداخلي. وقد حققت هذه الأسئلة نجاحا كبيرا منذ ذلك الحين وحتى الآن وتم تبنيها في مجلس الشيوخ في (١٩٨١/٤/٢٩)، ويخصص لهذه الأسئلة الشفهية (١١٥) دقيقة (صباح الأربعاء في الجمعية الوطنية وصباح الخميس في مجلس الشيوخ) ويتم تغطيتها من قبل التلفاز الحكومي. في هذه الجلسة

---

(1) Pierre Pactet, **op. cit** P. 462.

- Claude Leclerc, **op. cit.** P. 668.

تولد هذا الشكل من الأسئلة الشفهية عن شكل عرفي غير مستقر كان يسمى أسئلة الساعة (Les questions d'actualité)، ويطلق البعض اسم الأسئلة الحالة على هذا النوع من الأسئلة.
انظر: زكي ايهاب زكي سلام، **مرجع سابق**، ص٣٦.

تمنح الكتل السياسية وقتا يتناسب مع عدد أعضائها في المجلس. وتقوم الكتلة بالتنسيق بين أعضاءها لاستغلال الوقت المتاح على الشكل الأمثل(١).

- **الأسئلة المنتقاه (Les questions- Cribles)** (٢): على ضوء النتائج الإيجابية لتجربة الأسئلة الموجهة للحكومة بدء في عام (١٩٨٩) بموجب اقتراح من رئيس الجمعية الوطنية بتجربة جديدة مشابهة وهي تجربة الأسئلة المغربلة. وفي حالة هذه الأسئلة والتي تدعى أيضا "أسئلة لوزير" يتم بعد ظهر كل يوم خميس ولمدة ساعة طرح أسئلة أعضاء الجمعية على أحد الوزراء ويقسم الوقت هنا أيضا حسب الآلية المرعية في الأسئلة الموجهة للحكومة كما يتم تغطيتها تلفزيونيا من إحدى محطات الدولة. وفائدة هذه الأسئلة أنها تتيح المجال للتركيز على نشاط وزير ووزارة محددة بحيث يتمكن النواب (والمشاهدين) من الاطلاع بشكل تفصيلي على السياسة المطبقة وعلى رد الوزير على الانتقادات التي لن يتوانى ممثلو المعارضة عن توجيهها(٣).

وتجدر الإشارة هنا إلى ان الشكلين الأخيرين من الأسئلة الشفهية قد وجدا واستمرا دون ان يكون لهما أساس قانوني في الأنظمة الداخلية للبرلمان الفرنسي الذي استفاد من مرونة النص الدستوري (م ٢/٤٨).

ثانيا: أهمية الأسئلة:

تنبع أهمية الأسئلة البرلمانية بأنواعها من قدرتها على خدمة أغراض مختلفة في نفس الوقت، فعلاوة على كونها الوسيلة التقليدية الأولى لجمع المعلومات والتحري في إطار الدور الرقابي للمجالس التشريعية(٤)، فإنها قابلة وبسهولة للتكيف مع الاهتمامات المحلية لعضو البرلمان والمتمثلة بحاجات ناخبيه ومشاكلهم الشخصية أو الحاجات الخدماتية لمنطقته من هنا يمكن إرجاع أهمية الأسئلة في الحياة البرلمانية إلى

---

(1) Charels Debbash, **op.cit**. P. 907.

(٢) تعني كلمة Crible في اللغة الفرنسية غربال أو منخل، حسب الترجمة التي يقدمها قاموس المنهل.

(3) Claude Leclercq, **op. cit** P. 669.

(4) Jean Gicquel. **op. cit** 712.

طبيعة الغايات التي تحققـــها لطارحيـــها والتـــي نجملـــها بالغايـــات الرقابيـــة والغايـــات ذات الطابع الخـــاص.

١. الأسئلة لغايات رقابيـــة:

يكون الاستعلام لغاية رقابية عندمـــا تطـــرح الأســـئلة حـــول مواضيـــع ذات طبيعـــة عامة، فهي وإن كانت مقدمة من نائب فرد إلا أنها تحـــوز علـــى اهتمـــام المجلـــس بمجملـــه كونها تساعد على مراقبة الأعمال والنشاطات السياســـية والإداريـــة للحكومـــة. فمـــن خـــلال الكشف عن نواحي النقص والتقصـــير التـــي يشـــير إليـــها طـــارحو الأســـئلة يمكـــن لبـــاقي النواب المشاركة في التفكـــير بصـــوت مرتفـــع فـــي الحلـــول أو المطـــالب التـــي تســـتطيع السلطة التنفيذية تحقيقـــها.

وتتكرس الأسئلة كوسيلة استعلام تخدم الرقابـــة البرلمانيـــة مـــن حيـــث أن لممثلـــي الأمة، إذا بدا لهم أن الجواب غير مقنـــع صلاحيـــة تحويـــل الســـؤال إلـــى اســـتجواب فـــي الأنظمة التي تسمح بذلك كما هو الحال في الأردن(١)، أو محاولـــة الاســـتفادة السياســـية فـــي أوساط الرأي العام، مما أظهرته الأسئلة مـــن خلـــل أو تقصـــير فـــي الأداء الحكومـــي فـــي الدول التي لا تجيز الاستجواب كفرنسا، فالأسئلة وخصوصا الشـــفهية منـــها والتـــي تحظـــى بالتغطية الإعلامية الممـــيزة صـــارت المنفـــذ المفضـــل لنـــواب المعارضـــة للإفـــلات مـــن السيطرة المحكمة للأغلبية على أعمال المجلس أو الجمعيـــة، وضمـــن هـــذا الواقـــع يصبـــح النواب أو الشيوخ عند طرحهم لأسئلتهم ناطقين رســـميين باســـم كتلـــهم اكـــثر مـــن كونـــهم سائلين عفوييـــن"(٢).

ويظهر واقع الممارسة العملية في الأردن أن الأســـئلة التـــي يطرحـــها مـــا أصطلـــح على تسميته بنواب المعارضة لها طابع هجومي يحـــاول التقليـــل مـــن إنجـــازات الحكومـــة أو الكشف عن سوء الإدارة لوزيـــر أو للحكومـــة بكاملـــها، ويعـــود ذلـــك إلـــى أن العـــدد الضئيل نسبيا لنواب المعارضة في البرلمانات المتعاقبة كان يشـــكل عائقـــا أمامـــهم لتحريـــك المسؤولية السياسية للحكومـــة فلـــم يتبقـــى امامـــهم إلا اللجـــوء للأســـئلة المحرجـــة أحيانـــا

---

(١) المادة ١٢١/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) Claude Leclercq, **op. cit** P. 669.

بغرض لفت انتباه الرأي العام واستمالته، وحضه على رفض ما يراه أولئك النواب مخالفا للصالح العام. وليس في هذا المسلك ما يتعارض مع القواعد الديمقراطية التي تسلم بالتناوب السياسي، فعلى المعارضة ان تستخدم كل ما في وسعها من وسائل قانونية لإظهار عجز وسوء إدارة الحكومة. وعلى الأخيرة ان تجتهد في تلافي الأخطاء وفي تفنيد ادعاءات معارضيها.

كما يستفيد النواب المعارضون من هذه الأسئلة لغايات الرد على منتقديهم والمشككين بأهميتهم من ناخبيهم حيث يظهرون من خلال الأسئلة كنواب فاعلين يقومون بمهامهم على أكمل وجه.

٢ - الأسئلة لغايات خاصة:

في بعض الأحيان تكون الأسئلة ضرورية لمعرفة معلومات عن بعض القضايا المحددة ويكون الهدف منها ليس مراقبة الحكومة بل البحث عن حلول لمشاكل تعني أفراد أو فئة معينة من المواطنين وهذه الأسئلة يكون مصدرها الحقيقي أو مسببها هم الناخبين الذين يجدون فيها الوسيلة الانجح والأجدى لإثارة مشاكلهم أملا في الحصول على حل لها، من خلال ممثليهم وعندما يتعذر على النواب حل هذه المشاكل أو المساعدة في حلها من خلال علاقاتهم الشخصية مع الوزراء فإنهم يقومون بطرح أسئلة تحث الحكومة على البحث عن حلول لهذه المطالب الخاصة.

والحقيقة أن هذا النوع من الأسئلة في حال عدم المبالغة لا يتعارض مع حقيقة أن النائب هو ممثل للأمة وأن اهتماماته يجب إلا تتقيد في إطار محلي ضيق فهؤلاء الناخبون هم أيضا جزء من الأمة التي يمثلها. وحتى لو أرادوا فإن النواب لا يملكون التملص بسهولة من إثارة هذا النوع من الأسئلة وذلك لأسباب اجتماعية وديموغرافية وسياسية.

فأما العامل الاجتماعي فيكمن في التركيبة العشائرية لقاعدة هؤلاء النواب حيث ان طبيعة العلاقات التي تربطهم بناخبيهم لا تقتصر فقط على التمثيل السياسي لهم وإنما تتجاوز ذلك إلى نوع آخر من المسؤولية التضامنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي. وبالتالي فمن الطبيعي من وجهة نظر بعض الناخبين ان يلجأوا إلى نوابهم لإثارة هموم ذات طبيعة خاصة وشخصية.

أما العامل الديموغرافي فيكمن في أن كثيرا من النواب قد انتخبـــوا مـــن قبـــل عـــدد ضئيل من الناخبين قد لا يتجاوز أحيانـــا الألــف صـــوت[١] ممـــا يعنـــي أن النـــائب معنـــي بالحفاظ على هذه القاعدة حتى وان وجه سؤالا يخدم كل ناخب مـــن ناخبيـــه بشـــكل فـــردي.

وأخيرا فإن العدد الكبير نسبيا للنـــواب الذيـــن يصنفـــون (كنـــواب مســـتقلين) وهـــم أولئك الذين لا ينتظمون في دوائـــر سياســـية ذات برامـــج معارضـــة يجـــدون أنفســـهم فـــي موقع يدفع بهم إلى تجنب طرح أســـئلة ذات طبيعـــة سياســـية تحاشـــيا لإحـــراج الحكومـــة، وبالمقابل فانهم يكثرون من طرح الأسئلة ذات الطبيعـــة الفرديـــة والخاصـــة والتـــي ترضـــي ناخبيهم دون ان تزعج وزراء الحكومة التـــي يدعمـــون.

وهذه الاعتبارات كلها لا تشـــكل خصوصيـــة أردنيـــة، ففـــي فرنســـا يلجـــأ نـــواب الأغلبية بموازاة دفاعـــهم عـــن الحكومـــة إلـــى طـــرح أســـئلة تحظـــى باهتمـــام دوائرهـــم الانتخابية وخصوصا في الفترات التـــي تســـبق الانتخابـــات العامـــة بـــل ان بعـــض نـــواب الأغلبية قد يعمدون إلى مهاجمة سياسة أحد الـــوزراء علـــى خلفيـــة التنـــافس داخـــل حـــزب الأغلبية. ويميل البرلمانيون في فرنسا بشكل عام إلـــى اســـتخدام الأســـئلة المكتوبـــة لإثـــارة هموم مناطقهم الانتخابية وهذا يفسر إلى حد كبير العدد الضخـــم لـــهذا النـــوع مـــن الأســـئلة في البرلمان الفرنســـي[٢].

الفرع الثاني: إجراءات السؤال والجواب:

ان بساطة أسلوب الأسئلة البرلمانية يغـــري النـــواب كثـــيرا فـــي اللجـــوء إليـــها، إذ يجوز وضع السؤال في أي صيغـــة مختصـــرة، كمـــا لا تخضـــع لشـــكليات القبـــول التـــي تخضع لها مشروعات القوانين أو الاقتراحـــات برغبـــة.

ولكن وللأهمية التي تمثلها الأسئلة تجنح التشريعات إلى أحاطتها بضوابط دقيقة تنظـــم إجراءاتها كما تحدد إجراءات الأجوبة التي لا تكتمل الفائدة إلا بها.

وفي الفرعين التاليين سنعالج إجراءات السؤال ثـــم إجـــراءات الجـــواب:

---

(١) نجح أكثر من نائب في المجلس الثالث عشر بفضل ما لا يزيد عن ألف صوت.

(٢) منذ عام ١٩٥٨ وحتى عام ١٩٨٨ تم طرح ٣٧٠١٠٢ سؤال مكتوب في الجمعية الوطنية والمعدل السنوي الحالي لهذه الأسئلة هو بحدود ٢٠ الف سؤال سنويا Charles Debbasch, op. cit P. 904.

أولا: إجراءات الســؤال:

تتشابه إجـــراءات الســـؤال فـــي الا_دن وفرنســـا ـيمـــا يتعلـــق بالأســـئلة المكتوبـــة وتتضمن الأنظمة الداخلية في كلا البلدين تفصيلا دقيقا لشـــروط الســؤال. ويـــهمنا فـــي هـــذا المقام توضيح آليات تقديـــم الســـؤال (أولا) والشـــروط التـــي يجـــب ان يحترمـــها الســـؤال (ثانيـا).

أ. آليات تقديم الســـؤال:

تقضي المادة ١١٥/أ من النظام الداخلـــي لمجلـــس النـــواب بـــأن "علـــى العضـــو أن يقدم السؤال إلى الرئيس مكتوبا" والذي يبلغـــــه "إلـــى الوزيـــر المختـــص، إذا توافـــرت فـــي السؤال شروطه" (م ١١٧/أ)[١]. وقـــد جـــاء فـــي المـــادتين ٧٧ و٧٨ مـــن النظـــام الداخلـــي لمجلس الأعيان ما يفيد نفس الأحكام. ولم تحدد الأنظمـــــة الداخليـــة لكـــلا المجلســـين المهلـــة التي على الرئيس ان يبلغ خلالها الســـــؤال إلـــى الوزيـــر، وتـــتراوح المـــدد فـــي التطبيـــق العملي ما بين يوم واحـــد أو أســـبوعين[٢].

وعلى نفس النحو تقريبا يتم إيداع السؤال في البرلمان الفرنسي، مع التميـــيز مـــا بيـــن السؤال المكتوب والشفهي بأنواعه، ففي الأول يتم تقديمه إلى الرئيس الذي يطلب إيداعـــــه فـــي سجل النشر في الجريدة الرسمية بينما يحيل السؤال الشفهي التقليدي إلـــــى مؤتمـــر الرؤســـاء (Conférence des présidents) ليبت في قبوله وإدراجه على جدول الأعمال.

وفي حال الأسئلة الشفهية الموجهة للحكومة أو للوزير فان ما يقدم إلى الرئيس هو فقـــط اسم العضو السائل واسم الوزير الذي ينوي سؤاله ولا تقدم الأسئلة نفسها إلا قبل ساعة من بـــدء جلسة الأسئلة. ويتم إدراج أسماء طالبي الأسئلة على جدول الأعمال بقرار من هيئة الرؤســـــاء

---

(١) المادة ٨٣ من النظام الداخلي السابق كانت تنص بأن "على العضو الذي يريد توجيه الســـؤال إلـــى أحـــد الوزراء ان يقدمه كتابة إلى رئيس المجلس الذي يبلغه إلى الوزير المختص ويدرجه في جـــدول أعمـــال أقرب جلسة".

(٢) تم ايداع السؤال رقم ١٧ في الدورة العادية الأولى لمجلس النواب الثالث عشر في ٩٨/١/١٣ ، وأرســـل للوزير المعنى في اليوم التالي، وفي نفس الدورة فإن السؤال رقم ٧ تم ايداعه في ١/٧ وارســـل لرئيـــس الوزراء في ٩٨/١/٢٠.

التي يملك حرية مطلقة في تقدير أولوية وأهمية الأسئلة، ولكن عمليا يتم منح حرية للكتل السياسية المعارضة لتسجيل جزء من الأسئلة الموجهة من أعضائها(١).

وإذا كان لأعضاء البرلمان الحق الدستوري في طرح أسئلتهم فهل يعني ذلك ان حق السؤال متاح طيلة فترة العضوية؟ وهل يتقيد هذا الحق خلال الدورات الاستثنائية أو في فترات عدم الانعقاد؟

لا تمنع الأنظمة الداخلية للمجلسين صراحة أي نائب من طرح أسئلته سواء كان ذلك خلال الدورة العادية أو أثناء فترة عدم الانعقاد، والقيد الوحيد في هذا الشأن جاء في المادة ١٢٠ من النظام الداخلي لعام ١٩٩٦(٢) التي تقضي بأنه "لا تدرج الأسئلة المقدمة في دورة سابقة في جدول أعمال دورة لاحقة إلا إذا صرح مقدموها بتمسكهم بكتاب خطي يقدمونه لرئيس المجلس"(٣).

فيما يتعلق بتقديم السؤال فإن التطبيق العملي قد حسم أي خلاف محتمل حيث يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم أسئلتهم في فترات عدم الانعقاد، أما بالنسبة لتبليغ الوزراء بالأسئلة فقد جرى نقاش مطول في عام ١٩٩٢ حول هذا الموضوع بسبب امتناع رئاسة المجلس عن تبليغ الأسئلة للوزراء بعد انتهاء الدورة العادية وقد ورد في الدفاع عن هذا الموقف "أن الآلية التي فصلتها المادة ٨٣ من النظام الداخلي لعام ١٩٥٢ (تقديم-تبليغ-إدراج) هي آلية متلازمة، وخطواتها الثلاثة متراخية، الأمر الذي يمكن معه القول أن واقعتي تقديم السؤال وتبليغه إلى الوزير المختص يجب ان تتما في حال انعقاد المجلس لا خلال عطلة المجلس"(٤). على أي حال فإنه ومن الناحية التطبيقية يستمر المجلس في تبليغ الوزراء للأسئلة حتى في فترات عدم

---

(١) منذ عام ١٩٩٣ قبلت الحكومة على ان لا يتم ايداع الاسئلة وان يقتصر الأمر على اعلامها باسماء الوزراء الذين ستوجه الاسئلة لهم:

- Jean Gicquel, **op. cit** P. 714.
- Maurice Duverger, **op. cit** P. 397.

(٢) لا يوجد نص يماثل هذه المادة في النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٥٢ أو الأنظمة الداخلية لمجلس الاعيان.

(٣) ليس واضحا من صياغة المادة الموعد الذي يجب فيه تقديم "الكتاب الخطي"، فهل يتم ذلك قبل نهاية الدورة ام في بداية الدورة اللاحقة؟ من الناحية العملية ترسل الاسئلة التي طرحت في دورة سابقة مرفقة بأجوبتها إلى النائب ليؤشر عليها برغبته في ادراجها أو بصرف النظر عن ذلك.

(٤) لتفصيلات اوفى انظر للنقاش القانوني المنشور في عددي صحيفة الرأي رقم ٧٩٦٨ تاريخ ١٩٩٢/٥/٣١، والعدد رقم ٧٩٧ تاريخ ٩٢/٦/٢ بين رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب وأحد النواب في: راتب المجالي، **قانون الانتخاب الاردني**، دار النشر مغفلة، الطبعة الاولى، ١٩٩٣، ص٢٣٢-٢٣٤.

الانعقاد. ولا يتم الإدراج بطبيعة الحال إلا في الدورة اللاحقة لأن "فعل الإدراج على جدول الأعمال لا يتم إلا في حال انعقاد المجلس"(١).

هذا عن فترة عدم الانعقاد أما خلال الدورات الاستثنائية فإنه لم يجر القياس على الحكم الوارد في قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم ٤ لسنة ١٩٩٥ الذي لا يجيز "لمجلس النواب في الدورة الاستثنائية ممارسة الوظيفة السياسية" سواء بطرح الثقة بأي وزير أو توجيه الاستجواب إليه، إلا إذا تضمنت الإرادة الملكية بدعوته لهذه الدورة الاستثنائية الإرادة الملكية اللاحقة هذه الأمور؛ لأن اختصاصه في الدورة الاستثنائية ينحصر في الأمور التي دعي من اجلها"(٢). فعلى الرغم من ان الأسئلة لم ترد صراحة أو ضمنا في الأمور التي دعي مجلس النواب في اكثر من دورة استثنائية لمناقشتها إلا ان النواب مارسوا حقهم في السؤال وتلقوا ردودا على بعضها خلال اكثر من دورة استثنائية(٣).

وفي النظام الفرنسي لا يرد أي قيد على تقديم الأسئلة المكتوبة أو الشفهية أثناء الدورات الاستثنائية ولكن لا يمكن تخصيص جلسات للأسئلة الشفهية بأنواعها إلا إذا كانت مدرجة على جدول أعمال الدورة الاستثنائية التي قرر رئيس الجمهورية دعوتها بناء على طلب الحكومة أو النواب بموجب المادة ٢٩ من الدستور(٤).

ولكن ما مصير الأسئلة التي يقدمها النائب المطعون في صحة نيابته أو الذي يتم رفع حصانته بسبب الملاحقات القضائية؟

ينسجم الدستور الأردني والنظام الداخلي لمجلس الأعيان مع القواعد العامة في الفقه الدستوري من حيث أن نيابة المطعون تبقى صحيحة إلى حين صدور قرار

---

(١) **نفس المصدر**، ص ٢٣٢.

(٢) لتفصيلات اوفى، أنظر: علي خطار شطناوي، **ديمومة الرقابة**، البرلمانية على السلطة التنفيذية في الدورات الاستثنائية مقال رسالة، مجلس الامة، المجلد السادس، العدد ٢٥ لسنة ١٩٩٧، ص٤٩-٥٠.

(٣) تضمنت الارادة الملكية بدعوة المجلس الثالث عشر إلى الدورة الاستثنائية الأولى في ١٩٩٨/٦/٦، اربعة وثلاثون مشروع قانون فقط، ولكن النواب تقدموا خلال تلك الدورة بخمسة اسئلة وتم الرد على اثنين منها، بالاضافة إلى تقديم ٤ مذكرات و٧٧ شكوى، رسالة مجلس الامة، المجلد السابع، العدد ٢٩، عمان، ايلول ١٩٩٨، ص٥٥.

(٤) يحدد الدستور الفرنسي الحد الأقصى لمدة الدورة الاستثنائية باثني عشر يوما وتكون جداول أعمال هذه الدورات متخمة بمشاريع القوانين المتأخرة.

يبطلها[١]. فللنائب ممارسة كل الحقوق التي يملكها بموجب الدستور والنظم بما فيها حق السؤال إلى حين البت في الأمر، فإن بطلت نيابته بقرار يصدر عن ثلثي أعضاء مجلس النواب فإن أسئلته تفقد سندها القانوني شأنها شأن كل تصرفاته المنبثقة عن مركزه القانوني كنائب.

ولم يرد نص يبيح أو يحظر على النائب ممارسة حق السؤال في حال رفعت عنه الحصانة، ولكن جاء في المادة ١٤١ من النظام الداخلي لمجلس النواب أن "للعضو الذي رفعت عنه الحصانة ولم يوقف الحق في حضور جلسات المجلس واجتماعات اللجان والمشاركة في المناقشة والتصويت"[٢].

وهذا النص يصلح أساسا للقياس في موضوع الأسئلة، فلا يعقل ان يسمح للنائب بالمناقشة والتصويت وان يمنع من طرح الأسئلة، علاوة على ذلك فإن ترك النائب الذي رفعت عنه حصانته يمارس حقوقه كلها كممثل للأمة ينسجم مع المنطق والفقه لان رفع الحصانة يهدف فقط إلى مقاضاة النائب دون ان تعني إحالته إلى القضاء تجريمه انسجاما مع قاعدة أن المجرم بريء ما لم تثبت إدانته بقرار قضائي[٣].

"فسماح المجلس بمتابعة أحد أعضائه قضائيا لا يحرمه إلا من حصانته بصدد الفعل المحدد في القرار الذي يبرر رفع هذه الحصانة"[٤].

ب. شروط قبول السؤال

هناك شروط عدة يجب توافرها في السؤال البرلماني لضمان قبوله، وتنقسم هذه الشروط إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية:

---

(١) المادة ٧١ من الدستور الاردني والمادة ٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٢) جاء نفس الحكم في المادة ١٢٢ من النظام الداخلي لمجلس الاعيان.

(٣) بحسب المادة ٧٥/٢،١ من الدستور الاردني لا تسقط عضويته الا بصدور قرار باغلبية ثلثي اعضاء المجلس إذا حكم عليه بالسجن مدة تزيد عن سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

(4) Amller op. cit P. 55.

١) الشروط الشكلية:

يتفق النظامان الأردني والفرنسي بشكل عام على الشروط الشكلية اللازم توافرها في الأسئلة والتي تتمثل فيما يلي:

- أن يكون السؤال مكتوبا: وقد ورد هذا الشرط صراحة، في الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة[١] ولمجلسي البرلمان الفرنسي والاستثناء الذي يرد عليه هو ما يتعلق بالأسئلة الشفهية الموجهة للحكومة أو الوزير[٢] في فرنسا فهنا لم يعد لزاما ومنذ عام ١٩٩٣ على أعضاء البرلمان سوى تسجيل أسمائهم وأسماء الوزراء الذين يرغبون بطرح الأسئلة عليهم[٣].

- يجب ان يكون السؤال موقعا من عضو واحد أي أن حق السؤال هو حق فردي لا يمارس بصورة جماعية[٤] وقد وجد هذا الشرط في النظام الفرنسي للحيلولة دون تحويل السؤال إلى استجواب مقنع، وهو الأمر الذي لا يريده المشرع أو السياسي فقد شكل الاستجواب خطرا مستمرا على الاستقرار الحكومي في فرنسا إلى حين إلغائه في عام ١٩٥٨. أما في الأردن فإن هذا الشرط يجد له ما يبرره، ففي واقع الأمر، إن السماح للسؤال أن يتم بمبادرة جماعية يفتح المجال أمام تيارات سياسية للتجمع وتوقيع هذا السؤال ومتابعته، مما يعني ان يتوقف السؤال عن كونه استفهاما مجردا أو بسيطا أو طلبا دقيقا للمعلومات ليصبح نشاطا سياسيا يستلزم مواجهة برلمانية بين الحكومة واحد تيارات المجلس.

- كذلك ان يوجه السؤال إلى وزير واحد فقط وحول الأمور المتعلقة بوزارته أما الأسئلة العامة المتعلقة بالسياسة العامة فيجب توجيهها لرئيس الحكومة

---

(١) المواد ١١٥ و ٧٧ من النظامين الداخليين لمجلس النواب ولمجلس الاعيان.

(٢) انظر، في انواع الأسئلة.

(3) Jean Gicquel, op. cit P. 714.

(٤) نصت المادة ١١٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه "لا يجوز ان يوقع السؤال اكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه الا لوزير واحد". ولا يقابل هذا النص نص صريح في النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

فلا يجوز للنائب الواحد ان يطرح سؤالا على عدة وزراء خشية أن يتحول السؤال إلى محاسبة للحكومة بأسرها، الأمر الذي لم يوضع السؤال لأجله.

- كذلك لا يجوز أن يكون السؤال موجها إلى رئيس المجلس أو نائب آخر إلا إذا كان نائبا ووزيرا في نفس الوقت، كما لا يجوز توجيهه إلى إحدى هيئات البرلمان فالأسئلة إنما شرعت لتمكن البرلمان من البحث عن المعلومات الضرورية حول النشاطات الحكومية بشكل يمكن النائب من ممارسة الرقابة بشكل مقبول، وبالتالي فإن من المنطقي أن توجه الأسئلة للقائمين على هذه النشاطات.

- كما يشترط في السؤال أن يكون موجزا[١]. والغاية من هذا الشرط هو الحيلولة دون تضمين النائب آرائه وتعليقاته وبالتالي يتحول السؤال إلى أداة مشاكسة يومية للوزراء كما ان إيجاز السؤال يرتب دقته في غالب الأحيان مما يزيد من فرصه للحصول على جواب دقيق. أما فيما يتعلق بالأسئلة الموجهة للحكومة أو لوزير في فرنسا فلا يوجد مثل هذا الشرط ولكن عدم احترامه لا يخدم أهداف النائب، فإن عدم إيجاز طارح السؤال قد يؤدي إلى عدم فهم سؤاله من قبل الوزير والمشاهدين أيضا. وبما ان لديه دقيقتين ونصف لطرح السؤال ولا يملك التعقيب بعد رد الوزير فإنه يكون ملزما بالإيجاز والدقة[٢]، أما من الناحية التطبيقية فنجد ان أسئلة كثير من النواب في الأردن تتجاوز الصفحة أو حتى عدة صفحات.

٢) الشروط الموضوعية:

وتتشابه هذه الشروط في الأنظمة الداخلية في مجلس الأمة[٣] والبرلمان الفرنسي بشكل عام وان اختلفت المفردات المستخدمة هنا أو هناك، وهذه الشروط هي:

---

(١) المادة ١١٥/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة ٧٧ من النظام الداخلي لمجلس الاعيان.

(2) Jean Gicquel, **op. cit** P. 714.

(٣) المواد ١١٥و١١٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة ٧٧ من النظام الداخلي المتعلقة بالسؤال.

- أن لا يخالف السؤال أحكام الدستور أو يضر بالمصلحة العامة. وهذا الشرط مفترض وان لم يرد في النظام الداخلي للمجلس فعضو البرلمان يقسم قبل دخوله على احترام الدستور وخدمة الوطن، ولكن السؤال الذي يثور هو ما هي المعايير التي تمكن من القول بأن هذا السؤال قد خالف الدستور أو أضر بالمصلحة العامة؟ ان المغالاة والتوسع في تفسير عبارة المصلحة العامة كفيل بمنع أي سؤال أو مناقشة، ومن الممكن ان لا يكون السؤال بحد ذاته ضارا بالمصلحة العامة ولكن إجابة السؤال العلنية هي التي يرى الوزير أنها كذلك ومن الأمثلة على ذلك؛ إجابة وزير الداخلية على سؤال لأحد النواب حول القرارات الصادرة عن مؤتمر وزراء الداخلية العرب وما تضمنته بعض الكلمات التي ألقيت في المؤتمر من الدعوة لمواجهة خطر الظاهرة الأصولية ووصفها بالإرهاب، حيث تضمنت إجابة الوزير الامتناع عن ذكر التفصيلات الخاصة بهذه القرارات بسبب سريتها، الأمر الذي لا يمكنه من الكشف عن مضمونها أمام المجلس وانه يمكن للعضو السائل الاطلاع عليها لدى رئاسة المجلس"[1].

- لا يجوز ان يكون في السؤال مساس بأمر تنظره المحاكم كما لا يجوز أن يشير إلى ما ينشر في الصحف"[2]. وهذا الشرط غير مدون في الأنظمة الداخلية في فرنسا ولا يعقل وروده بهذه الصيغة على الأقل، فعبارة ان لا يشير إلى ما ينشر في الصحف تمنع النائب من التطرق إلى أي أمر، فالصحف تقوم بنشر معلومات وتحقيقات يومية عن معظم شؤون الدولة وهي تشكل أداة مهمة لتمكين النائب من متابعة الشؤون العامة. ويبدو الشرط اكثر اعتدالا إذا كان المقصود بهذه الصياغة وجوب عدم الإشارة إلى أسماء الصحف التي نشرت شيئا يتعلق بموضوع السؤال على أي الأحوال لا يعير النواب اهتماما كبيرا لهذا الشرط فقد يبدأ بعضهم سؤاله بقوله "لقد طالعت اليوم الأربعاء ١٩٩٨/١/٧ في صحيفة "العرب اليوم" تحقيقا حول مشروع إعادة تأهيل نظام السري... ولما ورد في هذا التحقيق

) نواف كنعان، **مرجع سابق**، ص ٧٧٧.

) المادة ١١٦/ج من النظام الداخلي لمجلس النواب ولم يرد ما يماثلها في النظام الداخلي لمجلس الاعيان.

مـــن معلومـــات...فـــإنني اطلـــب إجـــابتي تفصيليـــا علـــى كـــل مـــن البنـــود المدرجـــة..."[١].

- أن يخلو السؤال من التعليق والجدل والآراء الخاصـــة: فالســـؤال يـــهدف أساســـا إلى معرفة أمر يجهله السائل أو التحقـــق مـــن واقعـــة أو الاســـتعلام عـــن نيـــة الحكومة في أمر من الأمـــور. فـــإذا ضمـــن الســـائل ســـؤاله لوجـــهات نظـــره الشخصية وتقييمه لأداء الحكومة أو أحـــد الـــوزراء فقـــد خـــرج عـــن الأهـــداف التي جعل السؤال لأجلـــها.

- لا يجوز ان يشتمل السؤال على عبارات نابية أو غـــير لائقـــة: ولا يجـــب هنـــا ان يقتصر خلو السؤال من تلك العبـــارات علـــى الوزيـــر الموجـــه لـــه الســـؤال وإنما يشمل كل من يرد ذكره في السؤال مـــن أشـــخاص أو هيئـــات.

- لا يجوز ان يتعلق موضوع السؤال بشـــخص النـــائب أو بمصلحـــة خاصـــة بـــه أو موكول أمرها إليه: ولم يرد هـــذا الشـــرط فـــي الأنظمـــة الداخليـــة للبرلمـــان الفرنسي، ولكن للنائب حق طرح ســـؤال يتعلـــق بشـــخصه أو بـــأمر يخصـــه إذا كان الأمر يتعلق بحقوقه السياســـية أو بـــأمور تمســـه بصفتـــه نائبـــا للامـــة أو بمضايقات غير مبررة يتعرض لها بســـبب مواقفـــه السياســـية[٢].

- ان يخلو السؤال من ذكر أسماء الأشخاص أو المـــس بشـــؤونهم الخاصـــة ومثـــل هذا الشرط يجب ان لا يؤخذ بحرفيته فبعـــض الأشـــخاص قـــد يرتبـــط اســـمهم بأحداث تهم المواطنين كمحاولـــة اغتيـــال مواطـــن أو تحقيـــق مواطـــن لإنجـــاز علمي يستحق عليه المكافأة، فلا يصـــح ان يمنـــع ذكـــر أســـمائهم عنـــد الســـؤال عنهم والاكتفاء بالتلميح إليـــهم.

---

(١) السؤال رقم (٧) في الدورة العادية الاولى لمجلس النواب الثالث عشر.

(٢) وجه احد النواب سؤالا الى رئيس الوزراء يستعلم فيه عن سبب عدم دعوته الى اجتماع عقد في مدينتـــه، وحضره نائب رئيس الوزراء وبعض الوزراء، علما بأنه تمت دعوة النائب الاخر للمدينة وقد ختم ســـؤاله بقوله ... استغرب هذا التصرف ... وارجو من الحكومة بيان الاسباب لعدم دعوتي مثل زميلي": الســـؤال رقم (٧)- الدورة العادية الاولى للمجلس الثالث عشر.

- "إذا تعرض للملك بما لا يليق أو تناول مسئوليته في غير ما نص عليه الدستور[١]"ورغم ان هذا النص قد ورد عند تعداد الحالات التي يمكن لرئيس المجلس إزاءها منع أحد النواب عن متابعة كلامه إلا انه يسري على الأسئلة بسبب ان السؤال سيكون موضوع مناقشة عندما يرد جوابه هذا في حال أجيز طرحه.

ويلاحظ من التطبيقات العملية لإعمال حق السؤال في الأردن وفرنسا التيسير والمرونة الذي تبديه الرئاسات في تطبيق شروط الأسئلة وذلك تغلبيا لفكرة أن البرلمان هو المكان المثالي للحوار وأن ما قد يمنع طرحه في البرلمان سيتم طرحه في وسائل الإعلام.

ثانيا: إجراءات الجواب:

لا تكتمل فائدة السؤال إلا إذا تبعه إجابة أو على أقل تقدير رفض للإجابة من قبل رئيس الوزراء أو الوزراء، فإذا رفضت الإجابة لغير الشروط التي ذكرت آنفا فإن ذلك يشير إلى خلل أو قصور أو نية حكومية للتغطية على أمر ما وهذا يدفع بعضو البرلمان للإلحاح في طرح سؤاله أو لاستخدام وسائل استعلامية أخرى قد يكون المجلس كله طرفا فيها الأمر الذي تسعى الحكومات لتفاديه.

وتنظم التشريعات في الأردن وفرنسا إجراءات الجواب بحسب طبيعة السؤال سواء أكان مكتوبا أو شفهيا. وتخصص الأنظمة الداخلية في البرلمانين الأردني والفرنسي جلسات أسبوعية أو دورية للأسئلة[٢] بأنواعها الأمر الذي يعكس أهمية الأسئلة في العمل البرلماني الحديث.

ففي مجلس النواب الأردني تخصص جلسة للأسئلة بعد كل أربع جلسات عمل[٣] أما في مجلس الأعيان فقد اكتفت المادة ٧٨ من النظام الداخلي لعام ١٩٩٨

---

(١) المادة ١٠٥/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٢) ربما كانت تسميتها بجلسات الاجوبة اكثر انطباقا على الواقع.

(٣) تنص المادة ٨٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٩٦ على ما يلي: "تخصص جلسة للاسئلة والاستجوابات والاقتراحات برغبة بعد كل اربع جلسات عمل على الأكثر. وكانت المادة ٨٨ من النظام السابق تنص على انه "يخصص نصف ساعة في اول الجلسة للاسئلة والاجوبة، فإذا بقي بعد ذلك شيء منها يدرج بجدول اعمال الجلسة التالية".

بالنص على أن "يبلغ الرئيس الوزير المختص السؤال ويدرجه على جدول الأعمال"[١]، ولعل هذا النص غير المحدد فيما يتعلق بعملية الإدراج على جدول الأعمال يعكس قلة الاهتمام الذي يوليه مجلس الأعيان للأسئلة.

أما في فرنسا فإن اللوائح الداخلية للمجلسين تحتم عقد جلسة أسبوعية للأسئلة الشفهية على الأقل وذلك انسجاما مع نص المادة ٢/٤٨ من الدستور الفرنسي، كما تكفلت الاتفاقات غير المقننة بين الاغلبية والمعارضة (Conventions) باستكمال النظام القانوني للأسئلة حيث يجري عقد جلسة صباحية أو مسائية لكل من الأسئلة الموجهة للحكومة أو تلك الموجهة للوزير.

أ) آليات الإجابة:

وتختلف الإجراءات المنظمة لجلسات الأجوبة بالنظر إلى نوع الأسئلة (أو الأجوبة)؛ فالإجراءات المتبعة في الأجوبة المكتوبة لا تماثل تلك المتبعة في الأجوبة الشفهية سواء كان ذلك في فرنسا أو الأردن.

١. الأجوبة المكتوبة:

كما أوضحنا سابقا، لم يعد النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٩٦ يتيح المجال إلا للأجوبة الكتابية، وقد قصرت المادة ١١٧/ب من النظام الجديد من المدة التي على الوزير ان يجيب خلالها على السؤال بعد تبلغه من أيام أسبوعين إلى ٨[٢].

وعند ورود الإجابة على السؤال "يبلغ الرئيس الجواب إلى مقدم السؤال ويدرج السؤال والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجوابات والاقتراحات برغبة"[٣].

---

(١) كان نص المادة ٨٠ من النظام الداخلي لمجلس الاعيان لعام ١٩٨٤ اكثر تحديدا حيث جاء فيه "يبلغ الرئيس الوزير المختص السؤال ويدرجه في جدول اعمال اقرب جلسة".

(٢) كانت المادة ٨٥ من النظام الداخلي لعام ١٩٥٢ تفرق ما بين الجواب الشفهي والكتابي، ففي الحالة الاولى على الوزير الاجابة خلال ٨ ايام، أما إذا طلب العضو "الاجابة على سؤاله كتابة ... يرسل الوزير الاجابة إلى رئيس المجلس خلال اسبوعين...".

(٣) المادة ١١٧/ج من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة ٧٨ من النظام الداخلي لمجلس الاعيان.

وفيما يتعلق بآلية الأجوبة خلال الجلسات فقد جاء النص غامضا بعض الشيء، إذ جاء في المادة ١١٨/أ ما يلي "عند عرض السؤال والجواب يعلن النائب اكتفاءه بالرد فيغلق بحث الموضوع، أو يبدي رغبته بالكلام وعندها يعطى وحده حق الرد على الوزير بإيجاز كما يعطى الوزير حق الجواب ...". ان سبب الغموض عائد إلى عبارة "عند عرض السؤال والجواب ..." فهذه العبارة لا تبين فيما إذا كان للسائل طرح سؤاله أمام المجلس قبل ان يقوم الوزير بتلاوة جوابه أو إذا كان "العرض" المقصود بالعبارة هو إشارة إلى ما يمكن ان يقوم به الأمين العام للمجلس من تلخيص للسؤال والجواب أو حتى تلاوة السؤال والجواب كاملين. من الناحية العملية استقر الأمر في مجلس النواب الأردني على عدم تلاوة السؤال أو الجواب والاكتفاء بالإشارة إلى إدراجهما على جدول الأعمال وإعطاء صاحب السؤال حق التعقيب على إجابة الوزير خلال مدة غير محددة في النظام إلا بمفردة "بإيجاز"، ولكن التقليد جرى على ان لا تتجاوز الخمس دقائق[١]. وبعد ان يقوم عضو المجلس بالرد إذا رغب يمكن للوزير ان يجيب ثانية إذا رأى ان ما قاله النائب في رده يستوجب من طرفه توضيحا معينا وينهي كلام الوزير النقاش حول موضوع السؤال، ولا "يسمح لأي عضو بالحديث حول السؤال إلا إذا كان الأمر يمس شخصه حيث يحق له حينئذ التعقيب بإيجاز"[٢]. ورغم ان النص لم يبين ما إذا كان للوزير التعقيب للمرة الثانية في حال تدخل العضو الذي مس السؤال شخصه إلا ان القواعد العامة في النظام الداخلي قد تعطيه هذا الحق[٣]. وهناك استثناء آخر على حق الآخرين بالتعقيب على رد الوزير وهو الذي تقرره المادة ١١٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها "لا تسري الشروط الخاصة بالأسئلة على الأسئلة التي توجه للوزراء أثناء النظر في الموازنة العامة وفي مشروعات القوانين إذ ان لكل عضو حق التدخل في كل سؤال يرد بشأنها والرد

---

(١) تنص المادة ١٠٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه "يحق للرئيس بموافقة المجلس تحديد الوقت الذي يراه مناسبا لكل عضو أو مجموعة من اعضاء عند الحديث في أي امر بما في ذلك السؤال والاستجواب والمناقشة العامة ومناقشة الثقة والموازنة". ولا يتضح من هذا النص فيما إذا كان يتوجب الاتفاق في كل جلسة على تحديد الوقت ام انه يمكن تحديده بشكل عام ودائم.

(٢) المادة ١١٧/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) جاء في المادة ٩٢ من الفصل العاشر من النظام الداخلي لمجلس النواب وتحت عنوان "نظام الكلام" انه "يعطي الاذن بترتيب الاسبقية في الطلب الاول فالاول. وعلى كل حال فالوزارة ومندوبو الحكومة والمقررون ورؤساء اللجان غير مقيدين بهذا الترتيب فإن لهم الحق دائما في ان نسمع اقوالهم اثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك". اعتماداً على هذا النص يمكن للوزير طلب الحديث في أي وقت الا إذا اعتبرت القواعد الخاصة بالاسئلة في الفصل الحادي عشر كقواعد مفصلة ومنظمة لحق النقاش في حالة محددة.

عليه"[١]. وليس لهذا النص أية أهمية من الناحية العملية لأنه يصعب تصور ان يقوم الأعضاء بتوجيه أسئلة كتابية حول الموازنة العامة أو حول مشاريع القوانين، وان تمر تلك الأسئلة بالمراحل التي حددها النظام وان تصل إلى جدول الأعمال في نفس الجلسة التي يتم فيها مناقشة الموازنة أو مشاريع القوانين التي تتناولها الأسئلة. ويبدو ان هذا النص قد يكون ملائما في نظام آخر يسمح بالأسئلة الشفهية وضمن إجراءات سريعة وميسوة.

ولا تستدعي الأسئلة الكتابية في فرنسا كل هذا التفصيل حيث لا تصل هذه الأسئلة إلى جلسات المجلس إلا نادرا. فبعد نشر السؤال في الجريدة الرسمية على الوزير ان يجيب عليه خلال شهر من تاريخ النشر ولكن له ان يطلب كتابة مهلة شهر إضافية إذا وجد ان جمع عناصر الإجابة تقتضي ذلك، كذلك فان له ان يرفض (كتابة) الإجابة إذا رأى ان الإجابة تتعارض مع المصلحة العامة (intérêt Public)[٢].

٢. الأجوبة الشفهية:

لم تجد الأسئلة "الشفهية" في مجلس النواب الأردني للآن طريقها إلى النظام الداخلي كما لم يتضح مفهوم الأمور المستعجلة رغم مرور مدة طويلة على ظهور هذا الشكل من الأسئلة، وتوضح المداخلة التالية لرئيس مجلس النواب الصعوبات والسلبيات التي تعاني منها. فبعد ان تحدث ثمانية عشر نائبا قال "معالي رئيس المجلس: شكرا، يا أخوان تكلم الآن (١٨) وهناك شكوى، أولا ما يستجد من أعمال هي ما يستجد من أعمال، يجب ان يكون الموضوع ساخنا، لكن مع احترامي للجميع ٥٠% أو ٧٠% قضايا ممكن ان تكون في سؤال ونضيع عليها وقت طويل. ثانيا: يسجلوا قبل أسبوع، لا اقبل أنا واحد يسجل قبل أسبوع لأن هذا التعبير ما يستجد من أعمال. نحن موجودين قبل الاجتماع بساعة والذي يحب يتحدث يتفضل يسجل قبل ساعة لأنه موضوع مستجد فالذي حدث انه عندي قوائم مسجلة منذ أسبوع أو عشرة أيام، فاخترت الذين سجلوا اليوم وسجلوا في الصباح وأعطيناهم الأولوية، أما الذي سجل منذ أسبوع أعطيته متأخر. فرجاء يعني نحن نضيع وقت في مواضيع ليست مستجدة، يعني دعونا نتفق، نحن اتفقنا

---

(١) يتطابق هذا النص مع المادة ٨١ من النظام الداخلي لمجلس الاعيان.

(٢) يظهر من دراسة قامت بها الجمعية الوطنية للاسئلة والاجوبة خلال عام ١٩٨٦، ان ٢٧,٣% فقط من الاسئلة قد تمت الاجابة عليها خلال مدة الشهرين وان ٤٢,٩% من الاجوبة قد وردت بعد انقضاء شهرين على نشرها في ملحق الجريدة الرسمية الخاص بالاسئلة CharlesDebbasch, **op. cit** P. 904.

نصف ساعة يحكي فيها عشر أشخاص، فالعشرة قبل ساعة يتفضلوا ويعطونا أسمائهم والمواضيع حتى نبلغ الحكومة لتستعد للإجابة عليها. لكن قبل أسبوع يسجل اسمه ويقول أنا سجلت وان لي اسم مسجل هذا لا يجوز. تفضل دولة الرئيس. دولة رئيس الوزراء: شكرا معالي الرئيس, سيدي أود ان أتحدث في بعض المواضيع التي أثارها الأخوان الزملاء النواب واترك لزملائي الوزراء الإجابة على ما يستطيعوا الآن الإجابة عليه ..." [١]. وتجدر الإشارة هنا إلى ان الأمر لم يسوى بعد هذه المداخلة القيمة فلا زال بند ما يستجد من أعمال يقفز من موقعه في أول جدول الأعمال إلى آخره من جلسة لأخرى ولا زال النواب لا يولون أهمية لتسجيل أسمائهم قبل الجلسة.

ويختلف الأمر إلى حد كبير فيما يتعلق بالأسئلة الشفهية في البرلمان الفرنسي سواء كان ذلك بخصوص الأسئلة الشفهية دون مناقشة أو الأسئلة الموجهة للحكومة أو لوزير.

فبالنسبة للأسئلة الشفهية بدون مناقشة يقوم السائل عند حلول دوره على جدول الأعمال بطرح سؤاله بما لا يتجاوز دقيقتين ثم يقوم الوزير المعني بالرد على السؤال دون تحديد للوقت، وبعد ذلك للسائل ان يعقب على رد الوزير خلال ٥ دقائق يعود بعدها الدور للوزير إذا رأى حاجة للتوضيح أو الرد وبكلامه تنتهي هذه المبارزة الكلامية ذات المرحلتين ولا يحق لباقي أعضاء المجلس التعقيب على السؤال أو الجواب[٢].

ويجري الأمر على نفس النسق فيما يتعلق بالأسئلة الموجهة للحكومة أو لوزير[٣] فيما يخص الأدوار في طرح الأسئلة وتلقي الأجوبة ولكن الأمر هنا يتوقف عند الجولة الأولى فبعد طرح السؤال خلال دقيقتين ونصف فقط يقوم الوزير بالإجابة خلال نفس الوقت ويتوقف الأمر هنا إلا إذا طلب الوزير مهلة للإجابة على السؤال ولا يحدد العرف مدتها ولكن جرت العادة ان تتم الإجابة خلال الجلسة المخصصة لهذه

---

(١) ملحق الجريدة الرسمية، مجلس النواب، محضر الجلسة العاشرة من الدورة العادية الثانية لمجلس النواب الثالث عشر المنعقدة يوم الأحد الواقع في ٢٠٠٠/١/٣.

(٢) منذ عام ١٩٥٩ وحتى نهاية عام ١٩٨٨ تم طرح ٥٩٥٠ سؤالا شفهيا بدون مناقشة في الجمعية الوطنية و٤١٣٥ سؤالا من نفس النوع في مجلس الشيوخ: **Charles Debbasch et autres, op. cit** P. 905.

(٣) جرى في الجمعية الوطنية طرح ٣١٢ سؤالا على الحكومة خلال عام ١٩٩٢ و٤٤٥ اخرى خلال عام ١٩٩٣، **Pierre Pactet, op. cit** P. 462.

الأسئلة في الأسبوع الذي يلي طلب المهلة. ولا يسمح خلال جلسات الأسئلة الشفهية إثارة "نقطة نظام" وذلك سعيا لمزيد من الحوار والفائدة.

ومن المفيد الإشارة هنا إلى ان الحكومة في فرنسا هي صاحبة الحق في تسمية الوزير الذي يرد على الأسئلة الشفهية بأنواعها بغض النظر عن رغبة السائل وذلك استنادا إلى نص المادة ٢/٤٨ من دستور ١٩٥٢ الذي خصص "جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل لأسئلة أعضاء البرلمان ولأجوبة الحكومة عليها"، وعلى أي حال فإنه ومن الناحية العملية يقوم الوزراء بالرد على الأسئلة الموجهة لهم حسب رغبة طارحيها(١).

ب) الجزاءات المترتبة على عدم الإجابة:

قد لا تتم الإجابة على السؤال لغياب السائل أو لغياب الوزير وهنا لم تبين الأنظمة الداخلية في الأردن مصير السؤال والجواب ولكن جرت العادة في حال حدوث ذلك على إدراج السؤال على جدول أعمال الجلسة التي تليها. وفي بعض الأحيان، وعندما لا يرغب النائب بالتعقيب على الجواب الكتابي يعلن اكتفائه بالإجابة ويسحب من جدول الأعمال حتى لو كان الوزير المجاوب غائباً، أما في فرنسا فإن غياب عضو البرلمان وغياب نائبه (Suppléant) يدفع بسؤاله إلى اسفل قائمة الأسئلة التي تنتظر دورها في الإدراج على جدول الأعمال أما إذا كان الغائب هو الوزير فللحكومة ان تجري الإجابة على لسان أي من أعضائها وليس لطارح السؤال حق الاعتراض ولكن إذا لم يجب أحد الوزراء يُؤجل السؤال إلى الجلسة اللاحقة ويحتل المكان الأول في جدول أعمال الأسئلة(٢).

ولكن ماذا لو رفض الوزير الإجابة أو تباطأ فيها أو أعطى "إجابة" لا تجيب على السؤال المطروح بسبب عموميتها أو حتى تجاهلها للسؤال كليا؟

---

(١) ايد هذا التفسير قرار للمجلس الدستوري الفرنسي رقم ٦٣/٢٥ الصادر في ١٩٦٤/١/٢١.
- Charles Debbasch, et autres, **op. cit** P. 906.

(2) Ibid, P. 905.

في كل الحالات السابقة يملك صاحب السؤال في مجلس النواب حق تحويله "إلى استجواب على ان لا يتم ذلك في الجلسة التي يناقش فيها السؤال"(١). ووفقا لأحكام النظام الداخلي المتعلقة بالاستجواب(٢).

ولكن يشترط لتحويل السؤال إلى استجواب بسبب عدم إجابة الحكومة ان يمضي شهر على ورود السؤال لرئيس الوزراء أو الوزير(٣). ولا يملك العين في الأردن هذا الحق بسبب عدم النص عليه في النظام الداخلي لمجلس الأعيان

أما في فرنسا فلا يتم اللجوء إلى الاستجواب بسبب إلغائه في النظام الفرنسي منذ عام ١٩٥٨. ولكن بالمقابل يمكن تحويل السؤال المكتوب(٤) الذي لا ترد إجابته خلال شهرين كأقصى حد إلى سؤال شفهي إذا طلب السائل ذلك. وفي هذه الحالة يتم إدراج السؤال في الجمعية الوطنية في سجل الأسئلة الشفهية، ويأخذ الدور الذي كان سيأخذه سؤال شفهي في نفس التاريخ الذي تم إيداعه كسؤال كتابي(٥). أما الأسئلة الشفهية فلا جزاء نظامي(٦) على عدم الإجابة عليها ولكن التغطية التلفزيونية والإعلامية تجعل الوزير يفكر كثيرا قبل رفض الإجابة على سؤال لأحد أعضاء البرلمان إلا إذا برر ذلك بالمصلحة العامة أو بحاجته لوقت إضافي لجمع عناصر الإجابة إذا كان السؤال يقتضي ذلك. وفي كل الأحوال يمكن للنائب الذي لم يجب على سؤاله وبالتعاون مع زملائه إثارة المسؤولية السياسية للوزارة من خلال الاقتراح باللوم(٧). إذا كان الأمر يستحق ذلك. وهذا لم يحدث أبدا في تاريخ البرلمان الفرنسي بسبب غلبة الطابع الاستفهامي والرقابي على الأسئلة التي أصبحت تلعب دورا مهما

---

(١) ليس هناك ما يمنع ان يبادر إلى الاستجواب عضو آخر وان لم تشر نصوص الانظمة الداخلية صراحة لذلك.

(٢) المادة ١٢١/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) المادة ١٢١/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) طرح في الفترة ما بين عام ١٩٨٨ وعام ١٩٩٣ ٦٧٩١٤ سؤالا وتمت الاجابة على ٦٠١٦٣ سؤالا منها.
- Pierre Pactet, op. cit P. 462.

(٥) في مجلس الشيوخ لا يعطى للسؤال الكتابي الذي يحول إلى شفهي اية اولوية.
- Jean Giequel op. cit P. 712.

(٦) كانت الانظمة الداخلية لكلا المجلسين في البرلمان الفرنسي تمكن من تحويل السؤال إلى الشفهي بدون مناقشة إلى سؤال مع مناقشة، ولكن بعد الغاء النوع الثاني من الاسئلة الشفهية في عام ١٩٩٣ لم يعد هذا الامر متاحا.

(٧) انظر المطلب الاخير في الفصل الثاني من هذا البحث.

في تمكين عضو البرلمان من تكوين قاعدة معلوماتية ثرية تساهم في سرعة فهمه للتغيرات السريعة التي تشهدها الدولة في فرنسا.

أما في الأردن، فإنه وبغياب إحصائيات ودراسات رقمية دقيقة لعدد الأسئلة[١] في كل دورة وأنواعها وعدد الإجابات عليها، وأسماء طارحيها فإنه يصعب الحكم على فاعليتها وتكاملها مع الأدوات الاستعلامية والرقابية الأخرى ولكن نظرة سريعة على واقع الأسئلة في الدورة العادية الثانية للمجلس الثالث عشر والدورة العادية الحالية تظهر ان هناك اهتماما اكبر بالأسئلة من ناحيتين، فالنواب اصبحوا اكثر دقة في طلبهم للمعلومات وغابت آراؤهم الشخصية إلى حد كبير عند صياغتهم لأسئلتهم من ناحية، وأصبحت الوزارات تولي اهتماما اكبر للرد بالسرعة القصوى على هذه الأسئلة مضمنة إياها الوثائق والأرقام وأحيانا الدراسات من ناحية أخرى، ولا يندر اليوم ان تقع الإجابة في عشرات الصفحات بالنسبة لبعض الأسئلة.

والملاحظة الأخيرة في هذا المقام هي انصراف مجلس الأعيان بشكل مطلق عن اللجوء إلى الأسئلة كما هو الحال أيضا بالنسبة للاستجوابات والمناقشات العامة. ولعل ذلك يعود إلى إحساس الأعيان بالتعارض بين أعمال الرقابة على الحكومة المكلفة من قبل الملك وبين واقع انهم يشكلون كأعيان مجلس الملك نفسه.

---

(١) يتبين من خلال مصادر مختلفة اهمها الاوراق البحثية التي اعدت في مجلس النواب الاردني انه تم طرح ١٥٠ سؤالا في الدورة العادية الثالثة لمجلس النواب الحادي عشر و ٩٦ (٥٩ اجابة) سؤالا في الدورة العادية التي تلتها. أما في الدورة العادية الاولى للمجلس الثاني عشر فقد طرح ٢٥٦ سؤال(٢٠٤ اجابة) وفي الدورة العادية الثانية تم طرح ٨٨ سؤالا (٤١ اجابة)، كما طرح ٢٠١ سؤالا في الدورة العادية الثالثة والاستثنائية التي تلتها وفي الدورة الرابعة لذات المجلس تم طرح ٨٢ سؤالا (٣٧ اجابة) واخيرا طرح في الدورة العادية الثانية لمجلس النواب الثالث عشر ١٠٢ سؤالا (٨٠ اجابة).

المطلب الثاني: المناقشة البرلمانية حول موضوع عام

لم يات الدستور على ذكر المناقشة العامة ولكن النظامين الداخليين لمجلس الأمة الأردني حددا الاشتراطات اللازمة لإجراء المناقشة العامة، والشكل الذي تجري عليه هذه المناقشة، فبعد ان عرفت المادة ١٢٧ المناقشة العامة بأنها تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة"(١). كما جاء في المادة ١٢٨/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب "يجوز لعشرة أعضاء أو اكثر ان يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة ب- يجوز للحكومة ان تطلب المناقشة العامة"(٢).

أما في فرنسا فلم ينص الدستور على آلية تشبه المناقشة العامة الموجودة في النظام الأردني، لكن الأنظمة الداخلية أتاحت مثل هذه الوسيلة بشكل أو بآخر.

كانت المناقشة بمبادرة أعضاء البرلمان ممكنة في البرلمان الفرنسي مع "الأسئلة مع المناقشة"، ولكن إلغاءها في عام ١٩٩٣ حصر المبادرة بطلب المناقشة العامة بالحكومة. وبخلاف البيان الحكومي الذي تطلب على أساسه الثقة يمكن للحكومة ان تتقدم إلى البرلمان بنوعين من البيانات التي تتبعها المناقشة:

- يمكن للحكومة وحسب الأنظمة الداخلية(٣) ان تتقدم لأحد المجلسين بإعلان أو بيان حكومي (Déclaration gouvernemental) تقدم فيه سياستها العامة وبرنامجها للسنوات المقبلة أو ان يقتصر الأمر على معالجة شأن واحد من الشؤون العامة كالبطالة أو السياسة النقدية ولا يتبع هذا الإعلان أي تصويت وينحصر حق المناقشة بممثلي الكتل السياسية الذين يبدأون بالتعليق على البيان فور انتهاء رئيس الوزراء أو من ينيبه من إلقائه.* وقد لجأ عدة

---

(١) لم يعنى النظام الداخلي لمجلس الأعيان بتعريف المناقشة، فيما عدا الاشارة بشكل عابر في المادة ٧٥ إلى ضرورة ان يقدم طلب المناقشة من خمسة من الاعيان ولم يأت ذكر لها في أي مادة اخرى من مواد النظام.

(٢) انظر انواع الاسئلة في فرنسا في المطلب السابق.

(٣) المادة ١٣٢ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والمادة ٣٩ من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ.

* Jean Gicquel, op. cit P. 711.

رؤوساء وزارات إلى هذا النوع من البيانات في ظل ضعف الأغلبية التي يستندون إليها[١].

- كذلك فإنه ومن خلال اتفاق دستوري (Convention de la Constitution) جرى في عام ١٩٩٣ بين رئيس الجمعية الوطنية والحكومة، تقوم الأخيرة في بداية جلسة ما بعد ظهر الثلاثاء من كل أسبوع بعرض سياستها حيال موضوع تختاره وذلك خلال عشر دقائق. وعلى الحكومة ان تعلم الجمعية الوطنية بموضوع البيان أو المناقشة الساعة الحادية عشرة من صبيحة الثلاثاء كأقصى حد. وبعد تلاوة البيان يقوم ممثلو الكتل السياسية بالتعقيب لمدة لا تتجاوز ٥ دقائق لكلٍ منهم وللحكومة بواسطة ممثلها حق الرد مرة أخرى على مداخلات النواب[٢].

لا شك ان هذه الأشكال من المناقشة لا تحقق الأهداف التي توخاها المشرع الأردني من المناقشة من تبادلٍ للرأي والمشورة ولكن ما يعوض عن المناقشة في النظام الفرنسي هي جلسات الأسئلة بأنواعها والتي لا تقل عن ٣ جلسات أسبوعية إضافة إلى المواجهات اليومية في وسائل الإعلام المختلفة بين ممثلي القوى السياسية المختلفة.

بعد هذا العرض سنحاول البحث عن المبررات الموضوعية للمناقشة العامة في النظام الأردني في فرعٍ أول وآليات المناقشة في فرعٍ ثانٍ.

الفرع الأول: مبررات المناقشة:

يمكن تقسيم المبررات تقسيماً غير حصري إلى مبررين أولهما يكمن في كون مناقشة هي وسيلة استعلام تكميلية لغيرها من الوسائل وثانيهما في ان المناقشة قد كون بديلاً عن استخدام وسائل رقابة اشد اتهامية كالاستجواب

١) لم يكن النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٥٢ يتيح للحكومة طلب المناقشة.

٢) كانت مكافحة مرض نقص المناعة (الايدز) موضوع البيان الاول لهذا النوع من البيانات وذلك بتاريخ ١٩٩٣/٥/٢٥.

- Jean Gicquel, op. cit P 711.

أولاً: المناقشة وسيلة استعلام تكميلية

لقد رأينا كيف ان السؤال هو طلب لمعلومات محددة حول موضوع محدد وهذا لا يتيح المجال لإطلاق حوار حقيقي، يقدم فيه كل من الوزير أو النواب حججهم وآراؤهم والردود على تلك الحجج والآراء فالجواب على السؤال محدد ولا يعطي الحق للسائل إلا بتعليق أو ردٍ مختصر ولا يجوز للنواب الآخرين التدخل ويبقوا مشاهدين. وعلى الرغم من أهمية الأسئلة، فإن طبيعتها لا تسمح للمجلس ان يكون صورة عامة عن سياسة إحدى الوزارات أو عن سياسة الحكومة ككل تجاه موضوع معين، وخصوصاً إذا اكتفى السائل برد الوزير ولم يتم التعقيب على السؤال. أما المناقشة فإنها تؤمن بشكل عام المشاركة الكثيفة من أعضاء المجلس في التعليق على بيان الحكومة ومحاورتها ومحاولة إقناعها بتعديل سياستها إذا رأى البرلمانيون صواب ذلك. كذلك فإنه لا يفترض بالنواب وخصوصاً الحديثين منهم الإلمام بكل صغيرة وكبيرة في أي شأن من الشؤون، فتكون المناقشة هنا فرصة كبيرة لأعضاء المجلس لتكوين قاعدة معلوماتية تدفعهم لإبداء اهتمام اكبر مستقبلاً في مراقبة النشاط الحكومي المتعلق بموضوع المناقشة.

ثانيا: المناقشة كوسيلة لتفادي اللجوء غير المبرر لأدوات رقابة أخرى:

أن عدم النص على وسيلة الاستعلام هذه كان سيقلص من خيارات أعضاء المجلس في بحثهم واستعلامهم عن سياسة الحكومة فبسبب خصوصية السؤال فإنه قد يتم اللجوء إلى الاستجواب أو التحقيق واللجوء للاستجواب يشير بوجود اعتقاد جازم بوقوع خلل في الإدارة الحكومية وهو وسيلة صدامية ترمي إلى تحميل الحكومة مسؤولية سياسية ومحاسبتها. وبالتالي فهو يفتح الباب أمام طرح الثقة بالحكومة أو أحد وزرائها، الأمر الذي لا يسمح بإجراء حوار بناء بين المتحاورين، أي السلطة التشريعية من جهة والتنفيذية من جهة أخرى. كما ان اللجوء للاستجواب بشكل مفرط يؤدي إلى عدم استقرار الوزراء وقد يؤدي إلى شل السلطة التنفيذية مع ما يحمله هذا معه من نتائج ضارة بسير عمل السلطات المختلفة.

كذلك فإن التحقيق البرلماني قد يوحي للحكومة بأنها مستهدفة وان ما يحضر لها يتجاوز الرغبة الظاهرة في البحث عن المعلومة مما يعقد الأمور، وبالمقابل فإن الأصل في المناقشة التي نصت عليها الأنظمة الداخلية للمجلس أنها تبادل لوجهات النظر بين السلطتين وفيها انتفاء للصبغة العدائية. فهي تسمح من جهة للمجلس بالحصول على معلومات كاملة -ما أمكن- حول نشاط الحكومة كما تسمح للحكومة بالتعرف على رغبات ووجهات نظر المجلس من جهة أخرى، فالمناقشة تنسجم مع فكرة التعاون بين السلطات المعوّل عليها لحسن سير العمل في النظم البرلمانية.

وطلب المناقشة العامة قد يتم استخدامه بإيحاء من الحكومة أو بطلب مباشر منها. فحين تكون هناك أزمات أو مصاعب معينة تواجه الحكومة في قطاع ما بحيث تخشى المحاسبة على أدائها فإنها تطلب المناقشة العامة أو تدفع بالمقربين منها إلى طلبها وذلك لقطع الطريق على المعارضين الذين يرغبون بالتصعيد، حتى ولو لم تكن هناك رغبة حكومية بالمناقشة فإن النواب يعلمون أن طلب المناقشة لا يثير حساسيتها بقدر الاستجواب وبالتالي فهم يطلبون المناقشة غير المكلفة سياسياً والمربحة انتخابياً حيث يمكنهم القول لناخبيهم بأنهم أدوا واجبهم ودفعوا باتجاه مواجهة المشاكل ولكن بأسلوب غير صدامي.

الفرع الثاني: آليات المناقشة:

وتحت هذا العنوان سنبحث في إجراءات طلب المناقشة أولاً ومن ثم الشكل الذي تأخذه هذه المناقشة ثانياً.

أولاً: إجراءات طلب المناقشة :

يجب أن يكون طلب المناقشة موقعاً من عشرة نواب أو أكثر أو من خمسة أعيان على الأقل ويقدم الطلب إلى الرئيس الذي عليه ان يدرجه على جدول أعمال أول جلسة تالية على تسلمه الطلب لكي ينظر المجلس في الطلب(١).

هذا في حال كون الطلب مقدم من ١٠ من النواب أما إذا كان الطلب مقدماً من الحكومة فلا تشير النصوص بشكل واضح إلى الطريق الذي يجب ان يسلكه الطلب ولا

(١) المادة ١٢٩/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة ٧٧ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

إلى إمكانية عرضه على المجلس ليبت فيه. على أي حال وفي ضوء الحالي من النصوص لا يوجد ما يمنع من عرض طلب الحكومة على المجلس ليصوت عليه. ولكن إلا يعتبر رفض المجلس لطلب الحكومة شكلاً من أشكال حجب الثقة؟ ان مثل هذا التصويت يفسر كرفض للحوار مع الحكومة وهو وان لم يؤدِ دستوريا إلى استقالة الحكومة إلا انه يحيط شرعيتها السياسية وقدرتها على إدارة شؤون الدولة بالشكوك.

وفي حال كان الطلب بمبادرة النواب فإنه إذا وافق المجلس بأغلبية بسيطة على طلب المناقشة، فيتم تحديد موعد لها، بحيث لا يتجاوز أربعة عشر يوماً ولا يتيح النظام لرئيس الوزراء طلب التأجيل لأي مدة وفي هذا تعسفٌ، وعدم تناسب ففي حين يمكن في حالة السؤال طلب مهلة إضافية فإنه لا يمكن طلبها في المناقشة العامة والتي تستلزم أعداداً اعمق وجهداً اكبر من قبل الحكومة وقد ترفض الأغلبية طلب المناقشة وفي هذه الحالة يتم استبعاده(١). ولم يحدد النص المدة التي يجب استبعاد مثل هذا الطلب حيث يمكن للذين طلبوا المناقشة معاودة الكرة في الجلسة التالية.

على ضوء ما تقدم يمكن ابداء ملاحظتين:

- على خلاف الأسئلة، فان هذه الصلاحية هي حق جماعي لأعضاء المجلس فالمبادرة بطلب المناقشة لا تتم بشكل فردي، بل يجب أن تكون موقعه من عشرة نواب فاكثر وذلك للتأكد من ان طلب المناقشة يحمل أهمية خاصة وبالتالي فإن هناك مسوغاً لتلبيته بل لا يكفي ان تتجه إرادة عشرة نواب لإجراء المناقشة إذ عليهم ان يقنعوا زملاءهم للتضامن معهم في سبيل إعمال هذا الحق الجماعي. وينبني على هذا الشرط ان تصبح المناقشات العامة التي يقرها المجلس ثرية وغنية بالحوار والأفكار كونها كانت مطلباً للأغلبية أو على الأقل طلباً أقرته الأغلبية.

- ولكن من جهة أخرى فإن اشتراط موافقة المجلس على طلب المناقشة يخضع هذا الطلب لرغبة الأغلبية في المجلس، وعندما تكون هذه الأغلبية محابية للحكومة أو عند غياب كتل معارضة فاعلة ومقنعة فان حظوظ

(١) م ١٢٩/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب.

الطلبات التي ترى الحكومة فيها إزعاجا لها تكـون معدومـة. ممـا يـؤدي إلـى تهميش طلبات المناقشة ولتجنب ان يتم ذلك فإنـه مـن المجـدي أن يتـم النـص على أن طلبات المناقشة الموقعة من ٢٠ نائباً مثـلاً تكـون واجبـة الأخـذ بـها دون الرجوع إلى المجلـس علـى ان يبقـى رأي المجلـس نـافذا فيمـا يتعلـق بالطلبات الموقعة من عددٍ يقـل عـن ذلـك وبـذا نضمـن للأقليـة حقـها فـي الاطلاع على السياسة الحكومية ونقدها واقتراح بدائل لـها إذا اسـتلزم الأمـر.

أما في الواقع العملي فإنه نادراً ما يتم رفـض طلـبٍ للمناقشـة حيـث تـرى فيـها الحكومة بشكلٍ عام فرصة للتعبير عن نواياها الطيبة تجـاه مجلـس النـواب دون ان يـؤدي ذلك إلى التزامات حقيقية من جانبـها.

ثانيا: المناقشة في جلسة عامـة:

كانت المادة ١٠٦ من النظام السابق لا تجيز "لطالب (طالبي) المناقشة ان يسحب طلبـه قبل الجلسة المجددة له فإذا سحبه في الجلسة فلكل عضو ان يطلب استمرار النظر فيه"[١]. وقـد خلا النظام الحالي من الإشارة إلى هذا الاحتمال. وبغياب النص يصبح ممكنـاً سـحب طلـب المناقشة بعد إدراجه سواءٌ أكان ذلك قبل الجلسة المخصصة لمناقشته أو أثنائها وهذا ينال مـن طابع الجماعية لحق المناقشة وكان من المستحسن الإبقاء على النص السـابق. كذلـك يخلـو النظامين الحالي والسابق من الإشارة إلى ضم طلبات المناقشة ذات المواضيـع المتشـابهة أو المتقاربة ولكن ذلك لم يمنع المجلس من ضم الطلبات مستنداً في ذلك إلى صلاحيته المطلقة فـي البت في طلبات المناقشة والى المنطق السليم الذي يقضي بعدم شغل المجلس بنفس الموضـوع لساعات طوال[٢].

---

(١) المادة ١٠٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٥٢.

(٢) خلال الدورة العادية الرابعة للمجلس الحادي عشر تم تقديم طلب مناقشة عامـة واحـد حـول موضـوع التعيينات في الوزارات والدوائر الحكومية وشركات القطاع العام (طلب رقم ١) وقد تم دمجه ومناقشته مع الطلب رقم (٣) الذي كان موضوعه "أسس وقواعد التعيين في الوظائف العامة"، محاضر الجلستين السابعة والعشرين والثامنة والعشرين من الدورة العادية الرابعة للمجلس الحادي عشر والمنعقدة فـي ١٩٩٣/٣/٢١

فإذا تمت الموافقة على طلب المناقشة من أغلبية الحاضرين لجلسة مناقشة الطلب" فيحدد المجلس موعد المناقشة العامة بحيث لا يتجاوز أربعة عشر يوماً"(١)، ولكن كيف ننظم هذه المناقشة وما هي القواعد المطبقة خلالها؟

لم يأتِ الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة الأردني على ذكر للكيفية التي تجري عليها المناقشة، ويطبق مجلس النواب في مناقشاته القواعد العامة المتعلقة بنظام الجلسات ونظام الكلام(٢) مع بعض الاختلافات فيما يتعلق بنتيجة المناقشة العامة.

وتبدأ جلسات المناقشة كلها بإلقاء الحكومة لبيان توضح فيه سياستها حيال موضوع المناقشة وخططها الحالية والمستقبلية أو حتى وجهة نظرها السياسية(٣) ولا إلزام نظامي على الحكومة بتقديم بيان حول موضوع المناقشة.

ثم تتم المناقشة في نفس الجلسة(٤) أو في جلسة لاحقة ويعود للمجلس الحق في تحديد موعد جلسات المناقشة(٥). وهذا التراخي في تنظيم جلسات المناقشة يرمي إلى تمكين النواب من دراسة البيان الحكومي وتحديد وجهة نظرهم إزاءه مما يقربنا بشكلٍ كبير من مناقشة الاقتراع بالثقة وهو الأمر الذي لم تشرع المناقشة العامة لأجله. وفي الجلسة المحددة يقوم النواب بإلقاء كلماتهم التي تأخذ طابع الخطب السياسية وتستغرق

---

(١) المادة ١٢٩/ب من النظام الداخلي يلاحظ في هذه المادة ان النظام الداخلي خرج عن دأبه بتخويل رئيس المجلس وضع جدول الاعمال وجعل المجلس صاحب الحق في تحديد موعد المناقشة العامة.

(٢) الفصل التاسع والعاشر من النظام الداخلي لمجلس النواب.
جرت ٦ مناقشات عامة في الدورة العادية الثانية لمجلس النواب، و٤ مناقشات عامة في الدورة الثالثة لنفس المجلس، ومناقشتان خلال الدورة العادية الرابعة، أما المجلس الثاني عشر ففي دورته الاولى تم تقديم ٧ طلبات مناقشة تم الاستجابة لخمسة طلبات ولم يوافق على طلب منها وسحب الطلب السابع بموافقة المجلس، وخلت الدورة العادية الثانية للمجلس من المناقشات العامة، وفي الدورة الاستثنائية للدورة العادية الثانية جرت مناقشتان عامتان اما الدورة العادية الثالثة للمجلس فقد قدمت ثلاثة طلبات للمناقشة وافق المجلس على اثنين منها، وفي الدورة الاستثنائية الاولى للدورة العادية الثالثة جرت مناقشة عامة واحدة وفي الدورة الرابعة والاخيرة للمجلس الثاني عشر تقدم النواب بأربع طلبات مناقشة ناقشها المجلس مجتمعة وقرر صرف النظر عنها لضيق الوقت ووافق المجلس لاحقاً على طلب مناقشة واحد في نفس الدورة، وخلال الدورة العادية الاولى للمجلس الثالث عشر لم تجر مناقشات عامة وفي الدورة العادية الثانية قرر المجلس احالة طلب المناقشة الوحيد إلى اللجنة الادارية لدراسته ورفع التوصيات للمجلس.

(٣) لا تختص بعض المناقشات العامة بعمل الحكومة بشكل مباشر ولا يمكنها بالتالي الدخول في حوار حول الموضوع ولذا تكتفي ببيان وجهة نظرها ومثال ذلك المناقشة العامة حول "تهويد مدينة القدس وما يجري من حركة استيطانية فيها" ملخص الجريدة الرسمية، محاضر الجلستين التاسعة عشر والعشرين من الدورة العادية الرابعة لمجلس الامة الثاني عشر المنعقدتين يوم الاحد٩/٣/١٩٩٧ والثلاثاء ١١/٣/١٩٩٧.

(٤) تختلف التطبيقات في هذا الامر وان كان الغالب الاعم ان يتم المناقشة في جلسات تعقد بعد بضعة ايام من تاريخ الجلسة التي يتلا فيها بيان الحكومة.

(٥) من الناحية العملية يقوم الرئيس بتحديد موعد الجلسة.

أحياناً اكثر من جلسة. وعند فراغ النواب من مداخلاتهم يقوم عادةً رئيس الوزراء أو أحد الوزراء بالتعليق على ما جاء في الكلمات من اقتراحات أو انتقادات أو حتى أسئلة مباشرة أو غير مباشرة وتقف الأمور عند هذا الحد. ولكن في بعض الأحيان وبسبب عدم الوضوح الذي يصاحب هذه الجلسات أو بسبب رغبة المجلس بتأطير ما جاء في بيان الحكومة وكلمات النواب يتم تحويل "الموضوع" إلى لجنة دائمة لتصيغ ما استطاعت مجموعة من التوصيات المتعلقة بموضوع المناقشة العامة ويجري إقرارها فيما بعد[١].

كذلك قد تأخذ نتيجة المناقشة شكلاً آخر بسبب طبيعة موضوعها. ففي أثناء مناقشة مجلس النواب بتاريخ ٢٤ تموز ١٩٩٦ لطلب المناقشة حول قرار الحكومة رفع أسعار الخبز، وبعد إدلاء الحكومة ببيانها حول الموضوع تحدث خمسون نائباً على مدى جلستين ليرد بعد ذلك رئيس الوزراء، وبعد ذلك طرح للتصويت اقتراح" يطلب من الحكومة عدم القيام برفع أسعار الخبز ووقف كامل إجراءاتها وبعد فشل الاقتراح تم التصويت على اقتراح تشكيل لجنة خاصة من ٨ أعضاء مهمتها "بلورة كافة الاقتراحات التي قدمها السادة النواب لدراستها ورفع التوصيات اللازمة بشأنها إلى المجلس تمهيداً لرفعها إلى الحكومة"، وقد أحالت اللجنة قرارها للمجلس بتاريخ ١٩٩٨/٨/١٤ وبعد تلاوته ومناقشته من النواب تم التصويت على قرار اللجنة وحصل على ٢٣ صوتاً من اصل ٥٢ صوتاً وبذا لم ينجح المجلس في تبني القرار". في هذه الأثناء، من غير الضار الإشارة إلى ان الحكومة قد اتخذت قرارها برفع أسعار الخبز انسجاماً مع سياستها الاقتصادية المعلنة[٢].

---

(١) عقد مجلس النواب جلسة بتاريخ ١٩٩٨/١٢/٣٠ لمناقشة سياسة التعيينات في الوظائف الحكومية وقرر المجلس احالة الموضوع إلى اللجنة الادارية لدراسة الاقتراحات التي وردت في كلمات النواب اثناء المناقشة ورفع التوصية إلى المجلس بهذا الخصوص، ملحق الجريدة الرسمية، محاضر الجلسة السابعة والعشرين من الدورة العادية الثانية لمجلس الامة الثالث عشر والمنعقدة في ١٩٩٨/١٢/٣٠.

(٢) ملحق الجريدة الرسمية، محاضر الجلسات الرابعة والخامسة من الدورة الاستثنائية الاولى للدورة العادية الثالثة لمجلس النواب الثاني عشر والمنعقد في يوم الاحد بتاريخ ١٩٩٦/٧/٢٤ ويوم الاثنين ١٩٩٦/٨/٥ ويوم الاربعاء ١٩٩٦/٨/١٤.

وفي بعض الأحيان قد تتمخض المناقشة العامة عن بيان لا يتوجه إلى الحكومة بشكلٍ مباشر كالبيان الصادر عن مجلس النواب بتاريخ ١٩٩٧/٣/١١ حول "الإجراءات الإسرائيلية لتغيير معالم القدس الشريف"(١).

على ضوء التطبيقات العملية للمناقشات العامة يمكننا إبداء الملاحظات التالية على الأقل:

- ان المناقشات العامة في مجلس النواب ومنذ عام ١٩٨٩ لم تبرهن دائماً على فاعليتها كوسيلة استعلام أو آلية "لتبادل الرأي والمشورة" ودليل ذلك ان بعضاً من موضوعات(٢) المناقشات أو طلبات المناقشة تتكرر من مجلس لآخر وأحياناً خلال ولاية نفس المجلس مما يوحي بأنها لا تزال تثير تساؤلات حقيقية لدى ممثلي الأمة. بالطبع يجب القول بأن عدم الاستقرار الحكومي أو تغيير الحكومات بشكل سريع لا يساهم في ترجمة الرأي المتبادل والمشورة خلال المناقشات إلى واقع عملي لان الحكومة التي تلي تلك التي تمت المناقشة بحضورها تجد نفسها في حلٍ من أي التزامات لم ترد في بيانها ويعود الأمر للنواب ليبدأوا من جديد بالتعرف على سياسة الحكومة الجديدة وتبادل الرأي والمشورة وليمضوا غالباً أقل من سنة في هذه المهمة قبل ان تأتي حكومةٌ اكثر جدّة.

- يسهو البعض من النواب عن نص المادة ١٠٦-أ من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تقضي بان "على المتكلم التقيد بموضوع النقاش وآدابه وعدم الخروج عنه وعدم تكرار أقواله أو أقوال غيره من الأعضاء وللرئيس وحده ان يلفت نظر المتكلم إلى انه خرج عن الموضوع أو ان رأيه قد اتضح بشكلٍ كاف وان لا مجال للاسترسال بالكلام" ونتيجة لهذا السهو تتحول بعض المناقشات العامة إلى منابر لخطابات طويلة تضيع في ثناياها الاقتراحات المفيدة والآراء الدقيقة.

---

(١) ملحق الجريدة الرسمية، محاضر الجلستين التاسعة عشر والعشرين، مرجع سابق.

(٢) مواضيع "أسس وقواعد التعيينات في الوظائف الحكومية"، والسياسة التموينية (الاسعار) والسياسة التعليمية وغيرها من المواضيع العامة شكلت موضوعات لمناقشات عامة أو طلبات مناقشة متعددة خلال دورات المجالس النيابية المتعاقبة.

- وأخيراً، فإن التوجه أحياناً من قبل المجلس باتجاه إنهاء المناقشة بالتصويت على توصيات أو قرارات ليس لها إلزامية إلا تجاه من يصدرها لا ينسجم مع الطبيعة الاستعلامية للمناقشات العامة. لأن التصويت المثمر والملزم هو ما أشارت إليه المادة ١٣٠ بقولها "يحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٥٤ من الدستور" وهو الأمر الذي سنتناوله في الفصل الثاني تحت عنوان وسائل الرقابة.

الفصل الثاني

وسائل الرقابة

الفصل الثاني

وسائل الرقابة

تعرف جميع الدول التي تتبنى النظام البرلماني حق الرقابة الدائمة للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية وتوفر لها بأشكالٍ مختلفة ما يُمَكّن البرلمان من تقييم اداء الحكومة ورصد سياساتها العامة. وتقدير مدى الدقة في تنفيذها.

لكن هذا الحق قد يكون بلا معنى ولا جدوى إذا ما جُرِّد من الجزاء الفعلي الذي هو قرينٌ للسلطة في كل الانظمة الديمقراطية، فغياب الجزاء نظرياً أو فعلياً يدفع الحكومات إلى الاستهتار بالدستور والقوانين والأنظمة، وبالمصالح العامة ، وبرغبات الشعب وممثليه بل وحتى بالتزاماتها نفسها التي أعلنتها عند تبوء مهامها.

ولكن لا تنفلت السلطة التنفيذية من عقالها دون كوابح، وُجد حق مساءلة الحكومة عن اعمالها امام ممثلي الشعب. وإعمال حق المساءلة لا يرتبط بالضرورة بمراحل معينة ولا بشكل محدد على سبيل الحصر، ولكن الفقه يفترض انه يتوجب لبلوغ ذلك، المرور بمرحلة التحقق من خروج الحكومات عن الطريق الأمثل في ادارة الدولة، وذلك من خلال سؤال الحكومة أو افرادها عن أدائهم، وهو ما يسمى بالمسؤولية التفسيرية، ومن ثم مرحلة المحاسبة أو المساءلة حيث "يقف الوزير أو رئيس الحكومة امام المجلس وهو يعلم انها هيئة تملك سلطة محاسبته على اعماله، وانها تكاد تفعل ثم تأتي المرحلة الاخيرة بتحريك المسؤولية اذ استدعى الأمر وهي التصويت بسحب الثقة من الحكومة"(١). واذا كان النظام الاردني لا يأخذ شكلياً بتوالي المراحل الآنفة الذكر الا انه من حيث الجوهر لا يتم غالباً تحريك المسؤولية السياسية الا إذا توفرت المؤشرات أو حتى البينات التي تدفع إلى الاعتقاد الجازم بأن الحكومة أو احد وزرائها لم يعد اهلاً للثقة، هذا إذا كان قد نالها ولترسيخ هذا الاعتقاد (أو زعزعته) يأتي الاستجواب كوسيلة مثلى وحتى الزامية في بعض التشريعات تمهيداً لطرح الثقة بالحكومة.

وسنتناول في المبحثين التاليين هذين الركنين الهامين في هيكل الوظيفة الرقابية للبرلمان في الأردن.

---

(١) احمد محمد ابراهيم، **المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني**، رسالة جامعة عين شمس، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٩١، ص١٣٥.

المبحث الأول

الاســـــتجواب

يستمد الاستجواب مشروعيته في النظام الاردني من الدستور نفسه، فقد جاء في المادة ٩٦ منه ان "لكل عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستجوابات حول أي أمر من الامور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي اليه ذلك العضو ..."، وقد تكفلت الأنظمة الداخلية لمجلس الامة الاردني بتنظيم الاجراءات المتعلقة بالاستجواب على نحو متقارب[١].

وعلى النقيض مما عليه الحال في الاردن فإن واضعي دستور الجمهورية الخامسة قد حرصوا على نبذ الاستجواب من النظام القانوني في فرنسا بحجة مساهمته في زعزعة الاستقرار الحكومي في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة. وقد كان الاستجواب يثار بشكل مستمر، ودونما قيود حقيقية أو ضمانات تمكن المستجوب من مواجهته[٢]. وتوخياً للدقة يحسن القول ان مفردةً "استجواب" لا زالت موجودة في الفصل التاسع من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والمعنون "اقتراح اللوم[٣] والاستجواب"، ولكن المادة ١٥٦ من ذات الفصل تقضي بأنه إذا اراد "النائب استجواب الحكومة، فعليه ابلاغ رئيس الجمعية خلال جلسة عامة وان يضم إلى طلبه اقتراحاً باللوم حسبما جاء في المادة ١٥٣"، أي وبكل بساطة قام المشرع بافراغ الاستجواب الذي كان سائداً قبل ذلك من عناصره واعطاه تسمية جديدة.

وفي الاردن لم يثر الاستجواب منذ عام ١٩٥٢ ما اثاره في فرنسا، وذلك لاسباب نعرج عليها من خلال بحثنا في ماهية الاستجواب وفي اجراءاته.

---

(١) المواد ١١٢-١٢٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب والمواد ٨٢-٨٧ بالاضافة إلى المادة ٧٦.

(٢) لتفصيلات اوفى، انظر: ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ١٠٠-١١٢.

(٣) اقتراح اللوم هو الآلية التي نص عليها دستور عام ١٩٥٨ لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة وسنعرض له افي المبحث اللاحق.

المطلب الاول: ماهية الاستجواب:

تعرف المادة ١٢٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاستجواب بقولها "الاستجواب هو محاسبة الوزراء أو احدهم على تصرف له في شأن الشؤون العامة".

ويعرف ايضا بأنه "إنذار موجه للحكومة يطالبها بتفسيرات تتعلق بممارستها للسلطة"(١).

ومن خلال التعريفين، يظهر ان الاستجواب يختلط شكلاً بالسؤال من حيث ان كليهما تصرف يطلب بواسطته عضو البرلمان من الحكومة أو من احد الوزراء تزويده بمعلومات حول امر محدد، أو حول السياسة العامة للحكومة. ولكن من حيث الجوهر يختلف الاستجواب عن السؤال بشكل كلي لاختلاف مراميهما. ففي حين يقتصر غرض السؤال بشكلٍ عام على طلب المعلومات حول هذا الامر أو ذاك فإن غرض الاستجواب هو محاولة اثبات مسؤولية المستجوَب في الشأن الذي تعلق به الاستجواب تمهيداً لمعاقبته. فالاستجواب يهدف إلى ازاحة الوزير بالكشف عن اخطائه اكثر مما يهدف إلى تصويبه وتوجيهه، ويعتبر الاستجواب السلاح المفضل للمعارضة، فبواسطته يمكنها اظهار اختلافها مع سياسة الحكومة العامة من جهة والتشكيك بمصداقية وكفاءة الحكومة أمام الرأي العام من جهة أخرى.

ولكن على ماذا يمكن محاسبة الوزير أو الوزراء؟

يرى البعض ان المحاسبة تكون "على التصرف الذي ينطوي على خطأ، والخطأ المقصود -في حالة الاستجواب- هو الخطأ الذي يرتكبه الوزير مخالفاً أحكام الدستور أو القانون، أي مخالفة مبدأ المشروعية الذي يعتبر المرتكز الأساسي الذي تقوم عليه الرقابة البرلمانية بوسائلها المتعددة"(٢). ويغفل هذا الرأي ان الرقابة لا تكون على مشروعيه التصرف فقط بل تتعداها لتشمل موائمة التصرف. فمحاسبة الوزراء لا تكون على مخالفتهم للدستور والقوانين والانظمة في تصرفاتهم فحسب، اذ يمكن محاسبتهم على التصرفات والخيارات التي تدخل في اطار صلاحياتهم التقديرية، فعلى سبيل المثال قد لا يكون هناك نصٌ دستوري أو قانوني أو نظامي يمنع من التنسيق السياسي وحتى العسكري مع هذه الدولة أو تلك، ولكن عند حدوث ذلك يمكن محاسبة الوزير أو الوزراء لعدم تبصرهم عند اقدامهم على هذا التنسيق الذي قد يكون له نتائج

---

(1) P. Avril et. J. Gicquel, **Lexique Droit Constitutionnel**, Paris, P.U.F, 4e édition, 1992, P. 67.

(٢) نواف كنعان، مرجع سابق، ص٧٧٩.

سيئة من وجهة نظر ممثلي الامة، فسوء التقدير – وان لم يسبقه أو يتبعه خرق لقواعد القوانين – يوجب المحاسبة ايضا.

كما لا يقتصر الاستجواب على التصرفات التي يقوم بها الوزير بنفسه أو بأوامر منه وانما تشمل كل ما يجري في الدوائر والأجهزة التابعة لوزارته أو حتى تلك التي يشارك بها الوزير دونما ان تكون له وصاية عليها.

وقد قرر مجلس النواب قبول استجواب وزير الصحة عن طريقة عمل المجلس الطبي الاردني رغم كون المجلس مستقلا عن وزارة الصحة ويقتصر دور وزير الصحة على رئاسة المجلس حسبما يقضي القانون الذي انشأه. "فليس المقصود بمحاسبة الوزراء أو احد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون العامة، محاسبة شخص الوزير بتصرف خاص له، وانما المقصود كل ما يتبع ولايته العامة ... ما الذي يمنعنا غدا من استجواب معالي وزير المالية في شأن اخطأ به مثلا "مدير الجمارك"، وما الذي يمنعنا من استجواب معالي وزير الصحة في شأن أخطأ به" مدير صحة في محافظة"[١].

بعد أن توضح لنا المدى الذي تغطيه المحاسبة يحسن بنا ان نعرض لشخص المستجوب أو بعبارة أخرى لمن يجوز استجوابه، ومن ثم لمن يملك حق الاستجواب.

الفرع الأول: من يجوز استجوابه؟

جاء في المادة ٩٦ من الدستور أن "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ان يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقا لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي اليه ذلك العضو..."، ويتضح من النص الحرفي لهذه المادة أن الاستجواب لا يكون موجها إلا إلى الوزراء، ولا يجوز ان يكون رئيس الوزراء عرضة له، وتؤيد هذا التفسير المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة (٧٦) من النظام الحالي لمجلس الأعيان حيث جاء في الأولى "الاستجواب هو محاسبة الوزراء أو احدهم على تصرف في شأن من

(١) ملحق الجريدة الرسمية، مجلس النواب، محضر الجلسة السابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقدة في ١٩٩٢/٣/٢٢، ص ٣٣-٣٥.

الشؤون العامة كما جاء في الثانية "لكـــل عضـــو أن يوجـــه أســـئلة واســـتجوابات لواحـــد أو اكثر من الوزراء حول أي أمر من الأمـــور العامـــة"[١].

والملاحظ هنا أن النظامين الداخليين لمجلســـي النـــواب والاعيـــان عنـــد تفســـيرهما لنص المادة (٩٦) من الدستور قد تقيدا بالنص الحرفي للدستور، ولـــم يعمـــدا الـــى توســـعته كما فعل مجلس النواب في اطار معالجته لموضوع الاســـئلة بـــأن اعطـــى الحـــق لاعضـــاء مجلس النواب بتوجيه الاسئلة الى الـــوزراء ورئيـــس الـــوزراء ايضـــاً رغـــم أن المـــادة ٩٦ من الدستور هي الأصل الدستوري لكلا الحقين[٢]. ويذكـــر ان بعـــض الدســـاتير قـــد نصـــت صراحة على جـــواز اســـتجواب رئيـــس الـــوزراء ومنـــها الدســـتور الكويتـــي(م١٠٠) [٣]، والدستور المصـــري (م١٢٥) [٤].

ولكن هل يمكن اســـتجواب رئيـــس الـــوزراء إذا كـــان يتولـــى فـــي نفـــس الوقـــت مسؤوليات وزارية اخرى كالدفاع أو الخارجيـــة أو غيرهـــا؟

لا تجيب الأنظمة الداخلية على هذا التساؤل، ولكن يمكن القول أن فكرة شـــمولية رقابـــة مجلس الأمة على أعمال الحكومة ومسؤولية الأخيرة أمامها بشكل فردي أو جماعي تقتضي ان لا تستثنى وزارة أو قطاع حكومي من هذه الرقابة، ولا يعقل انه إذا تولى رئيس الوزراء عدداً مـــن الحقائب الوزارية بجوار منصبه سواء أكان ذلك بالأصالة أو الوكالة، أن تحصن مـــن المحاســـبة قراراته وسياساته المنفذة في هذه الوزارات، الا انه ينبغي ان يقتصر موضوع الاستجواب علـــى تصرفات رئيس الوزراء التي يجريها بصفته وزيراً في هذه الوزارة أو تلك دون التصرفات التـــي تنبثق عما يندرج ضمن صلاحياته كرئيس للوزراء. فهذه الأخيرة لا تتـــم محاســـبته عليـــها الا بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة من خلال طرح الثقة بها.

---

(١) منذ بداية الدورة العادية الأولى لمجلس النواب الحادي عشر عام ١٩٨٩ وحتى نهاية الدورة الاســـتثنائية الثانية للدورة العادية الثانية للمجلس الثالث عشر تم تقديم ثمانية عشر استجواباً وجهت جميعها للـــوزراء بشكل فردي باستثناء استجواب واحد كان موجهاً "للحكومة".

(٢) يمكن الرجوع لما تم بحثه في المطلب المخصص للأسئلة.

(٣) لا يملك مجلس الامة الكويتي بالمقابل سحب الثقة من الوزارة بكاملها، "وقد استعاض عنها بصـــورة قـــد تؤدي إلى النتائج ذاتها التي تنتج عن سحب الثقة ككل وهي المعروفة "بتقرير عدم امكان التعـــاون مـــع رئيس مجلس الوزراء". عادل الطبطبائي، **النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنـــة**، مؤسســـة دار العلوم، الطبعة الأولى ١٩٨٥، ص ٨٢٢.

(٤) تنص المادة ١٢٥ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على انه "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حـــق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء، والوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل فـــي اختصاصهم".

ومن التطبيقات العملية نجد انه لم يجر توجيه استجواب لرئيس الوزراء خلال المجالس الثلاث الأخيرة لمجلس النواب ولكن تم توجيه استجواب إلى "الحكومة" خلال جلسة ١٩٩٢/٣/٢٢ لمجلس النواب الحادي عشر حول موضوع "سقوط مواطن في حفرة في حدائق الملك عبد الله عام ١٩٨٩ دون التعويض عليه" وكان هذا الامر موضوعاً لسؤال أحد النواب الذي لم يقتنع بالرد الذي قدمه رئيس الوزراء.

وقد ثار جدل طويل وممتع خلال الجلسة التي ادرج فيها ذلك الاستجواب على جدول الاعمال، وتمت اثارة نقاط قانونية مختلفة حول نظام الاستجواب بشكل عام. وقد كانت وجهة نظر لرئيس اللجنة القانونية أن "النظام يقول يحاسب الوزير، عن تصرف له، يجب ان يكون التصرف منسوباً للوزير، ولا يوجد حقيقة على جدول أعمالنا (الاستجواب) تصرف منسوب لوزير اولاً أو في شأن من الشؤون العامة انما هناك تصرف غير منسوب للوزير عام ١٩٨٩ ولا يتعلق حتى بأي من الوزراء الحاضرين ولا بهذه الحكومة"، ونتيجة لما تقدمه طالب برد الاستجواب شكلاً.

اما مقدم الاستجواب فإنه رأى أن الاستجواب كما يعرّفه النظام لا يستلزم أن يكون الوزير بشخصه هو من قام بهذا التصرف (موضوع الاستجواب) وانه يجب توسيع مفهوم التصرف بحيث يشمل التصرفات الصادرة عن الوزير أو من هم تابعين له في الجهاز الذي هو مسؤول عنه، فأي "جهة حكومية لها وزير وهذا الوزير سواء ارتكب هذا الخطأ الوزير بنفسه أو بشخصه، أو أي أحد من العاملين أو الموظفين في قطاع أو في مؤسسة أو في هيئة تابعة لهذا الوزير" يمكن استجوابه.

وبعد نقاش شارك فيه أكثر من نائب ووزير، تم طرح الأمر للتصويت وقد كانت الأغلبية مع عدم ادراج الاستجواب لأنه ليس استجواباً حقيقياً وهو مرفوض شكلاً[(١)].

وأجاز التشريع الاردني توجيه الاستجواب الى اكثر من وزير في نفس الوقت وذلك بصراحة المادة ١٢٣/أ تقولها: "...محاسبة الوزراء أو أحدهم..."، ولكن يتوجب على المستجوب ان يتقدم باستجوابات منفصلة لتوجيهها إلى كل وزير على حدة وان كانت حول نفس الموضوع، وذلك انسجاماً مع مقتضى المادة ١٢٣/أ التي تنص على أنه "يشترط في الاستجواب ما يشترط في

(١) ملحق الجريدة الرسمية، مجلس النواب، محضر الجلسة السابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة لمجلس الامة الحادي عشر المنعقدة في ١٩٩٢/٣/٢٢، ص ٢٤-٣٢.

السؤال". وبما انه لا يجوز توجيه السؤال[١] لأكثر من وزير كما سبق وأشرنا، فإنـــــه لا يجــوز توجيه الاستجواب أيضا لأكثر من وزير.

- والاستجواب لا يكون موجها الى غـــير الـــوزراء، فــلا يجــوز أن يكــون محــل الاستجواب أحد أعضاء البرلمان، لأن الاستجواب من حيــــث الجوهــر هــو اداة مـــن أدوات رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التـــي لا يمثلـــها قانونيـــا الا وزراؤهـــا. ولكـــن من نافلة القول أنه يجوز استجواب احد النـــواب أو الأعيـــان اذا اصبـــح فـــي نفـــس الوقـــت وزيرا في حكومة مـــا.

ويثور التساؤل حول جواز استجواب الوزراء بعد رحيلهم عن الحكومة؟

لم تأت الأنظمة الداخلية لمجلس الامة على مثل هذه الفرضية، ولكن الفقه يرى أنـــــه لا يبدو من المنطقي استجواب الوزراء السابقين، حيث توقف هؤلاء عن كونهم ممثليـــــن للســـلطة التنفيذية منذ مغادرتهم لصفوف الحكومة، وبما أن الاستجواب يهدف بشكل غير مباشر إلى اثارة المسؤولية السياسية لهؤلاء الوزراء لاجبارهم على مغادرة الحكومة، فمن الطبيعي أن لا يعـــود هناك مبرر لاستجوابهم بعد أن يكونوا قد غادروها لأي سبب من الاســـباب، فالاســـتجواب لا يشرع به غالبا على خلفية مخالفة جزائية عاقب عليها القانون ولا بسبب خطأ مدني، وإنما بسبب الخطأ أو سوء التقدير الذي ارتكبه الوزراء خلال اداء وظيفتـــهم السياســـية، واذا كـــان هنـــاك مخالفات جزائية أو اضرار مدنية قام بها أو سببها الوزير السابق، فإن القانون رسم الطرق التي يمكن محاسبتهم من خلالها.

وتحسن الاشارة هنا، الى انــــه لا يمكـــن اســـتجواب الـــوزراء الا بصفتـــهم اعضـــاء بالحكومة وحول كل التصرفات التي قـــاموا بـــها انطلاقـــا مـــن هـــذه الصفـــة، فـــلا يقبـــل الاستجواب الذي يكون موضوعه الامور التـــي تتعلـــق بالحيـــاة الخاصـــة للـــوزراء، والتـــي تخرج مبدئيا عن اطار رقابة السلطة التشريعية علـــى الســـلطة التنفيذيـــة.

---

(١) المادة ١١٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

الفرع الثاني: من يملك حق الاستجواب:

تبين الانظمة الداخلية لمجلس الامة ان ما ينطبق من شروط على السؤال تجري على الاستجواب[(١)]، ولذا فإنه يشترط ان يقدم الاستجواب من عضوٍ واحد والغاية غير واضحة من مساواة السؤال بالاستجواب في هذا الشأن فالاستجواب بخلاف السؤال يهدف إلى محاسبة احد اعضاء الحكومة وهو واجبٌ يستوي فيه كل اعضاء المجلس، فلا غضاضة أن تتظافر جهود اكثر من عضوٍ لتقديم استجواب مشترك لا سيما ان بعض الاستجوابات تستلزم تكاثف الجهود لاعدادها وخاصة في القضايا الفنية والمالية[(٢)]. وعلى أي فإن هذا الشرط لا يجعل من الاستجواب حقاً شخصياً وانما يبقى حقاً للمجلس ككل ودليل ذلك ان أي عضو في المجلس له الحق في مناقشة الوزير المستجوب خلال الجلسة المخصصة لذلك، ولأي عضو التمسك بالاستجواب حتى وان ابدى المستجوب اقتناعه برد الوزير[(٣)].

المطلب الثاني: اجراءات الاستجواب:

تتشابه اجراءات الاستجواب مع اجراءات السؤال في كثير من تفاصيلها سواءً تعلق الأمر بتقديم طلب الاستجواب أو شروطه أو بادراجه ومناقشته، وسنتجنب هنا التكرار فيما يتطابق من تفصيلات مكتفين بما اوردناه عند دراسة الاسئلة في المبحث الاول من الفصل الاول.

الفرع الاول: تقديم طلب الاستجواب:

جاء في المادة ١٢٣/أ "أن على العضو الذي يريد استجواب وزير أو اكثر ان يقدم استجوابه خطياً إلى الرئيس مبيناً فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها

(١) المادة ١٢٣/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة ٨٢ من النظام الداخلي مجلس الاعيان.

(٢) تقع بعض الاستجوابات على عدة صفحات وتتناول نقاطاً فنية دقيقة وتكاد تتحول احياناً إلى تقارير عامة عن وزارة معينة أو شأنٍ عام، انظر الاستجوابين ٥،٦ المقدمان من النائب سلامة الحياري حول "اللجان العلمية في وزارة المياه"، وحول أداء "وزير التربية والتعليم" في الدورة العادية الثالثة للمجلس الثالث عشر (غير منشورة للآن).

(٣) ايهاب زكي، سلام، مرجع سابق، ص٩٧.

الاستجواب، وعلى الرئيس تبليغ الوزير المختص بالاستجواب"، واضافت الفقرب من نفس المادة انه "يشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال". إذا كانت معظم الشروط التي يستلزم توفرها في السؤال، وبالتالي في الاستجواب، لا تستدعي اعادة تناولها هنا فإن هناك ثلاثة شروط تستلزم بعض الملاحظات وهي:

- أن يكون الاستجواب موجزاً.

- لا يجوز ان يكون في الاستجواب مساس بأمرٍ تنظره المحاكم، كما لا يجوز أن يشير إلى ما ينشر في الصحف.

- أن لا يشتمل الاستجواب على عبارات نابية أو غير لائقة.

من خلال التطبيقات العملية يظهر ان العديد من الاستجوابات لا تستجيب لشرط الايجاز[1] وذلك بسبب طبيعة موضوعاتها، فعندما تكون المحاسبة على قضايا متشعبة تستلزم التوضيح والعرض الوافي فإنه يصعب الايجاز، واذا كان الاستجواب موجزاً فقد يكون رد الوزير موجزاً أيضاً.

- اما فيما يتعلق بشرط عدم مساس الاستجواب بامر تنظره المحاكم أو الاشارة إلى الصحف فإنه يتعارض مع طبيعة الاستجواب الخاصة، فكثيراً ما يوجه الاستجواب بعد حصول خللٍ أو تقصير فاضح أو مشاكل كبيرة قد توصل بعض المسؤولين عنها من الموظفين الى ساحة القضاء، فلا يعقل ان تتم محاسبة المرؤوسين امام القضاء العادي بينما يعفى الوزير من المحاسبة على ما قد يكون ارتكبه من اخطاء فالاستجواب يصبح ضرورياً للكشف عن اخطاء الوزير التي قد لا تطالها الملاحقة الجزائية، بسبب صعوبة تحريكها، فإذا ظهر من خلال الاستجواب ما يوجب تحريك المسؤولية السياسية للوزير فيمكن عند ذلك طرح الثقة به وعزله، فمن غير العدالة ان لا يدفع الوزير ثمناً لاخطائه في الوقت الذي يتم فيه محاكمة مرؤوسيه امام

---

(١) الاستجواب رقم (٤) الموجه إلى وزير التخطيط حول مشروع المساعدات الفنية للقطاع الخاص (بترا) والذي تم تأجيله إلى دورة لاحقة ولم تتم مناقشته بسبب التعديل الحكومي -ملحق الجريدة الرسمية، محاضر الجلسة التاسعة والعشرين المنعقدة بتاريخ ١٩٩٢/٣/٢٥.

القضاء ولا يرد القول أن استجواب الوزير هو اعتداء على مبدأ فصل السلطات لان ملاحقة الوزير جنائيا إذا بدت واجبه لا تتم امام القضاء العادي وانما امام المجلس العالي لمحاكمة الوزراء[١].

وفيما يتعلق بالعبارات النابية أو غير اللائقة فإنه لا يجب إعطاء هذا الشرط تفسيرا ضيقا ايضا، فالاستجواب يفترض ان هناك خطأ أو تقصيرا وإن وصف مثل هذه الامور ببعض الكلمات القاسية لا يجب ان يحرم مقدم الاستجواب من مناقشته بسبب العيب الشكلي، وقد أحسن مجلس النواب في عدم اعتبار بعض العبارات الواردة في استجواب موجه لوزير الصحة حول قرارات المجلس الطبي كعبارات غير لائقة كما وصفها احد النواب الذي طلب شطب العبارات التي فيها مساس بمجلس قائم ومن جملتها "اعتماد الوساطات" و"وضع الشروط التعجيزية" و"الضرر" وهذا "المجلس لديه محاولات متعمدة هدفها احتكار المهنة والسوق الامر الذي يضر بسمعة بلدنا"، وقد كانت وجهة النظر التي مال اليها المجلس في نهاية المطاف ترى ان العبارات غير اللائقة والنابية "هي مقياس مطاط، وما يعتبره البعض نابيا قد لا يعتبره البعض الآخر نابيا لأنه يريد ان يعرض مشكلة وهذه المشكلة يعبر عنها بتعابير تدل على انها قد تركت اثارا سلبية على قطاع معين من المواطنين. واذا كان هناك من شروط (للمجلس الطبي) فماذا نقول عنها الا أن نقول شروط تعسفية... سيقال نابية، شروط جائرة، سيقال نابية، شروط في غير موضعها... سيقال عنها نابية، فباعتقادي ان هذا الامر ليس من الامور التي يعول عليها كثيرا، خاصة وانه ما جرح اناسا باشخاصهم واعيانهم، وهو يتكلم عن مجلس بصفته الاعتبارية والذي يمارس اعمالا اضرت بقطاع عريض من المواطنين الاطباء وما قالوا عنه من ان بعض كلماته نابية لا اراها نابية ولذلك ارى ان يصوت على هذا الامر"[٢].

---

١) المواد ٥٥-٦١، من الدستور الاردني.

٢) ملحق الجريدة الرسمية، مجلس النواب، محضر الجلسة السابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة الامة الحادي عشر المنعقدة في ١٩٩٢/٣/٢٢، ص ٣٦.

- ومكمن الخطورة في مسألة الشروط التي يلزم توافرها في الاستجواب هو ان رئيس المجلس وحده صاحب الحق في تقدير توافرها من عدمه حسب النظام الحالي، فإذا تم التسليم بحق الرئيس بالرقابة على امكانية قبول الاسئلة التي توصف بأنها حق شخصي، فإنه من الضروري تعديل النظام ليكون للمجلس ككل حق البت في امكانية قبول الاستجواب إذا رفضه الرئيس، ويحسن القول بأنه منذ عام ١٩٨٩ لم يرفض إلا استجواب واحد في مجلس النواب الأردني، وان كان قد جرى لفت نظر احد النواب من قبل رئيس المجلس[١] إلى ضرورة الالتزام بحدود الاستجواب وعدم الخروج عليها اثناء تعقيبه على رد الوزير[٢].

الفرع الثاني: تحديد موعد الاستجواب ومناقشته:

بعد تبلغ الوزير للاستجواب "عليه ان يجيب رئيس المجلس خطياً خلال مدة اقصاها اسبوعان الا إذا رأى الرئيس ان الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة"[٣]. ويمكن تمديد مهلة الاسبوعين الممنوحة للوزير من قبل مكتب المجلس[٤] بالقدر الذي يراه مناسباً" ولا يرد الا قيدٌ شكلي على حرية المكتب في التمديد وهو ان يقتضي الجواب "اجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديمه" خلال اسبوعين. ومسألة التحديد تكتسي اهمية كبيرة فيما يتعلق بالاستجواب، فقد يؤدي منح مهلةٍ طويلة للوزير إلى تعذر مناقشة الاستجواب في دورة المجلس القصيرة نسبياً مما يدفع بالاستجواب إلى جدول اعمال الدورة العادية اللاحقة، واذا كان هناك دورة استثنائية فلا يجوز مناقشة الاستجواب خلالها الا إذا تضمنته الارادة الملكية الداعية لهذه الدورة[٥].

---

(١) المناقشات التي جرت في المجلس حول الشروط الشكلية للاستجواب كانت "بمبادرة" من رئيس المجلس وهو لم يكن ملزماً بحسب النظام الحالي والسابق بطرح الموضوع للتصويت.

(٢) ملحق الجريدة الرسمية، محاضر الجلسة الثامنة من الدورة العادية الثانية لمجلس الامة الحادي عشر والمنعقدة في ١٢/١٢١٩٩٠، ص ٤٨-٤٩.

(٣) المادة ١٢٤/م من النظام الداخلي لمجلس النواب، كانت المادتين ٩٦ و ٩٧ من النظام السابق تمنح المجلس حق تحديد المدة بثمانية ايام كحد ادنى وشهر كاحد اقصى في الامور الداخلية.

(٤) يتألف مكتب المجلس من الرئيس ونائبيه والمساعدين (م٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب).

(٥) كما يقضي القرار رقم ٤ لسنة ١٩٩٥ الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور.

وفي كل الاحوال قد تفقد مناقشة الاستجواب الموجهة للوزير اهميتـها إذا تـم تأجيلـها لفترات طويلة، اما لترك الوزير منصبه[١] او لانشغال النائب بواجباته الاخرى المتراكمة، ولئلا تصبح محاسبة الوزراء رهينة لتقدير رئيس المجلس او مكتبه فإنه من الاولى ان يكون المجلس كله صاحب الحق في التمديد كما كان الحال عليه في النظام السابق.

ولم يتطـرق النظامـان الداخليـان لمجلـس الامـة لموضـوع ضـم الاسـتجوابات الخاصة بموضوعات واحدة كما فعل النظـام الداخلـي السـابق لمجلـس النـواب[٢]. وعلـى الرغم من ذلك فإن المجلـس سـيد نفسـه ولـه ان يقـوم بـالضم علـى ان يتفـق مقدمـو الاستجوابات على ترتيب دورهم للرد على جـواب الوزيـر.

ويبدأ النقاش لموضوع الاستجواب في الجلسة المخصصة له بتلاوة الاستجواب والجواب او الاكتفاء بسبق توزيعهما على الاعضاء وهو ما يجري في كل الحالات من الناحية العملية، ثم يعطى الكلام لمقدم الاستجواب ليرد على جواب الوزير فإما أن يبدي اقتناعه بالجواب او يبيـن عدم اقتناعه والاسباب التي تدفعه لذلك. ثم يعطى الكلام للوزير الذي يحاول أن يفند مـا ورد بحقه في رد المستجوب[٣]، وبعد ذلك يفتح باب المشاركة لمن شاء مـن النـواب فـإذا أعلـن المستجوب اقتناعه ينتهي النقاش بإعلان الرئيس عن انتهاء البحث الا اذا قام احد النواب بتبنـي الاستجواب فيعطى هو ايضاً حق الرد على جواب الوزير على النحو المقرر بالنسبة للمستجوب الأصيل.

وينتهي وجود الاستجواب ودون مناقشته في حال انتهاء الدورة العاديـة الا اذا صـرح مقدمه تمسكه به بكتاب خطي يقدمه لرئيس المجلس[٤].

ويمكن تصور حالتين أخريين لانتهاء الاستجواب بـدون نقـاش رغـم عـدم النـص عليهما أولاهما: استقالة الوزير المعني او غياب العضـو المسـتجوب دونمـا سـببٍ ملجـئ مما يعني ضمناً تخليه عـن اسـتجوابه، الا اذا تبنـاه عضـو آخـر، ممـا يعنـي وجـوب الاستمرار فيه إذ يصبح الأمر قضية المجلس برمته لا قضية النـائب الـذي قدمـه.

---

(١) منذ عام ١٩٨٩ تم استرداد عدة استجوابات بسبب تغير الحكومة.

(٢) تنص المادة ٩٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٥٢ على أنه "يجوز بموافقة المجلس ان تجمع الاستجوابات الخاصة بوقائع او موضوعات واحدة وان تشرح معاً دون اعتبار ترتيب تقديمها".

(٣) قد يطلب الوزير مهلة اضافية للرد على رد النائب بسبب ايراد النائب لمعلومات جديـدة تسـتلزم منـه التحري والبحث. أنظر مناقشة الاستجواب رقم (٥) في محاضر جلسات مجلس النواب الثالث عشر فـي دورته العادية الثالثة المنعقدة في ١٣/١٢/١٩٩٩ و ٢٣/١٢/١٩٩٩.

(٤) المادة ١٢٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وعند إغلاق باب النقاش يعلن الرئيس ملخصا لمداخلات النواب، فإن لم يكن من مداخلات أو اقتراحات فيعلن عندها انتهاء الاستجواب والانتقال إلى جدول الأعمال، ومعنى الانتقال إلى جدول الأعمال هو أن المجلس لا يرى شيئا في الاستجواب[1].

ومن الناحية النظرية يمكن أن تفضي جلسة الاستجواب إلى اقتراحات تستوجب التصويت الذي قد ينتهي دونما نتائج سلبية على علاقة السلطتين ببعضهما البعض، أو يؤدي في بعض الحالات إلى الدخول في مرحلة النزاع بينهما، وقد يسوقهما إلى أزمة سياسية.

وفي الحالة الأولى يمكن للتصويت ان يعزز من موقف الوزير أو الحكومة على أسوأ تقدير قد يؤدي إلى تشكيل لجنة تحقيق ومن ثم الانتقال -وفي كلتا الحالتين- إلى جدول الأعمال دونما نقاش لاحق يذكر.

أما الاحتمال الثاني فهو ان يتم حجب الثقة عن الوزير وحتى عن الحكومة إن تضامنت معه. وهنا نكون قد دخلنا مرحلة جديدة من مراحل الرقابة والتي نخصص لها المبحث التالي.

---

(١) كنعان، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص (٧٨٥).

المبحث الثاني

طرح الثقة بالحكومة

يرى البعض بأنه "لا يجوز اعتبار سحب الثقة أو اعتماد الثقة بالحكومة بها أو مسئوليتها الوزارية أداة من أدوات الرقابة إنما هي نتيجة تنشأ من ممارسة الرقابة، وهي قرارات تصدرها السلطة التشريعية بعد مراجعة أعمال الحكومة"(١).

ومعيار التفرقة بين الوسيلة والنتيجة عند أصحاب هذا الرأي في مجال الرقابة البرلمانية، هو ممارسة الحوار فكل ما كان الأمر قائماً على ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة، فهو وسيلة أما لو كان الأمر ليس حوار ونشأ بناءً على هذا الحوار فهو نتيجة له"(٢).

ويرى آخرون في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أداة رقابية تحمل في طياتها فكرة الجزاء أو المحاسبة على ما قد تقدم عليه الحكومة من أعمال أو ما قامت بإنجازه(٣).

والحقيقة أن حجب الثقة عن الحكومة التي تتقدم للمجلس التشريعي بعد تشكليها، يصعب تصنيفه كأثر من آثار الرقابة حيث انه من الجلي ان هذه الحكومة التي تتقدم للمجلس لأول مرة، لم تمارس نشاطاً ليكون الحجب نتيجة أو أثراً للرقابة على مثل هذا النشاط. والحال كذلك فإن حجب الثقة عن الحكومة يكون ممارسة للرقابة على البرنامج الذي قدمته هذه الحكومة وربما على أشخاص أعضائها وتاريخهم السياسي. وفي احسن الأحوال فإن إجراءات طرح الثقة بالحكومة يمكن اعتبارها جزءاً من العمل الرقابي للمجلس من خلال كلمات أعضاء المجلس ومناقشاتهم لبرنامج الحكومة وان مرحلة التصويت بمنح أو حجب الثقة عن الحكومة هي فقط ما قد يمكن اعتباره أثراً من آثار الرقابة وأما الحوار ما بين السلطة التنفيذية والتشريعية فإنه

---

(١) سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ٢٤.
(٢) المرجع نفسه، ص ٢٤.

(3) Jean Gicquel, **op. cit**, P. 715.
- Michel Lascomb, **Droit Constitutionnel de la V République**, 12e édition, L. Harmattan, 1993, P. 118 et. 119.

موجود خلال إجراء طرح الثقة بالحكومة من خلال كلمـات أعضـاء المجلـس مـن جهـة، ورد الحكومة من جهة أخرى، وقد تسـتجيب الأخـيرة لبعـض مـا طـالب بـه الأعضـاء وتحظى بثقتـهم.

وأياً كان الأمر فإن هذا الخلاف فـي تكييـف طـرح الثقـة بالحكومـة أو تحريـك مسئوليتها السياسية (الوزارية) لا يؤثر على جوهر هذا الحـق الـذي يقابلـه حـق السـلطة التنفيذية بحل المجلس، وسنتناول هذا الموضـوع مـن خـلال اسـتعراض النظـام القـانوني للمسؤولية الوزارية في الفرع الأول والتصويت على طـرح الثقـة وتطبيقاتـه العمليـة فـي فرع ثـان.

المطلب الأول: النظام القانوني للمسؤولية الوزارية:

تعني المسؤولية الحكومية (الوزاريـة) ان الحكومـة أو أحـد أعضائـها تجـبر إذا صدر منها أفعال أو تصرفات تستوجب المسـاءلة علـى الاسـتقالة بسـحب الثقـة منـها أو من أحد أعضائـها[1].

وقد جاء في المـادة (٥١) مـن الدسـتور الأردنـي "رئيـس الـوزراء والـوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسـة العامـة للدولـة كمـا ان كـل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمـال وزارتـه.

ومن التعريف السابق الذكر للمسـؤولية الوزاريـة، يتضـح أن المسـؤولية الجنائيـة والمدنية للوزراء أو لرئيسهم لا تدخل في نطـاق مـا أصطلـح علـى تسـميته بالمسـؤولية الحكومية أو الوزاريـة.

وفي النظام القانوني الأردني، عهد إلى المجلس العالي محاكمة الوزراء حسب ما جـاء في المواد (٥٥-٦١) من الدستور الأردني. كما جاء في المادة (٩) من قانون محاكمة الـوزراء رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢ ان "الوزراء مسؤولون مدنياً وفق أحكام القانون المدني".

---

(١) عادل الطبطبائي، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٢٠.

وتختلف المسؤولية السياسية للوزراء عن المسؤولية المدنية والمسؤولية الجنائية، فبينما يخضع الوزراء وحدهم للمسؤولية السياسية نجد ان جميع المسؤولين سواء كانوا سياسيين أم غير سياسيين يخضعون للمسؤولية المدنية والجنائية، كما ان الجزاء الذي يترتب على المسؤولية السياسية هو جزاء من نوع خاص، فهو جزاء سياسي يتمثل في العزل، أما الجزاء في المسؤولية المدنية فيتمثل في التعويض أو جبر الضرر وأخيراً فإن جزاء المسؤولية الجنائية هو العقوبات الجنائية(١).

أما المسئولية السياسية للحكومة والتي هي مناط بحثنا فقد عهد النظام القانوني الأردني لمجلس النواب وحده مهمة تحريكها وسنعرض فيما يلي لأشكال هذه المسؤولية ولإجراءات اعمالها.

الفرع الأول: أشكال المسؤولية الحكومية:

المسؤولية الوزارية وحسب النظام الأردني قد تكون فردية وهي الحالة التي تتعلق بمساءلة وزير معين، وقد تكون تضامنية (مشتركة) وهي الحالة التي تتعلق فيها بالسياسة العامة للحكومة:

اولا: المسؤولية التضامنية (المشتركة):

يعرف الفقه المسؤولية التضامنية بأنها نظرية أساسية في العرف الدستوري مفادها ان أعضاء الحكومة يكونون مسئولين بالتضامن عن السياسة العامة للحكومة أمام البرلمان، ويلزمون بالدفاع عنها بصدق، وتأييدها في كل المناسبات العامة، وعليهم الاستقالة في حالة عدم رضاهم عن سياسة الحكومة، وهي مسئولية يتحملها بالتضامن كل عضو يظل في الحكومة بعد اتخاذها لقراراتها بالإجماع(٢).

---

(١) لتفصيلات اوفى انظر: احمد محمد ابراهيم، ص ٦٨ وما بعدها،
- عادل الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧١٨-٧٢١.

(٢) احمد ابراهيم، المسئولية السياسية للحكومة، مرجع سابق، ص ٧٨.

وتتبع سائر الدول المختلفة مناهج متباينة في تحريك المسؤولية التضامنية، وهذا التباين هو نتاج التجارب التاريخية والظروف السياسية الخاصة بكل دولة منها[١].

ففي فرنسا، وفي رد فعل على عدم الاستقرار الحكومي السياسي الذي كان سائدا في ظل الجمهورية الرابعة، أبقى دستور الجمهورية الخامسة (١٩٥٨) في المواد (٢٠، ٤٩، ٥٠)، على مبدأ مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ ولكنه نظم تحريك هذه المسؤولية من خلال قواعد "مرشدة"، تتواءم مع الأفكار العامة التي جاء دستور (١٩٥٨) كتكريس لها، ونتيجة للترشيد تم إلغاء الاستجواب وحق السؤال مع المناقشة، والتي كان يمكن ان تنتهي بطلب طرح الثقة بالحكومة مباشرة بعد انتهاء النقاش الخاص بهما[٢]، وسنعرض لاحقا لإجراءات إثارة المسؤولية السياسية في النظام الفرنسي.

أما في الأردن فقد كان دستور (١٩٥٢) هو البادئ في إرساء مبدأ مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، بعد ان كان دستورا عام (١٩٢٨) وعام (١٩٤٦) يحصران مسؤولية المجلس التنفيذي أو مجلس الوزراء أمام الأمير أو الملك[٣].

وقد ورد في المادة (٥١) من الدستور الأردني لعام (١٩٥٢) نص صريح يقر مبدأ المسؤولية المشتركة للحكومة أمام مجلس النواب.

كما نظمت المواد (٥٣ و٥٤) من نفس الدستور الحالات والآليات التي يتم من خلالها تكريس مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب.

وهذا التعديل في التشريع الدستوري مقارنة مع ما كان سائدا قبل ذلك يعتبر من قبيل إعادة التوازن بين السلطات داخل الدولة، ويعد منسجما مع المبادئ الأساسية السائدة في النظم البرلمانية، فليس من المقبول ان لا تملك السلطة التشريعية الممثلة للأمة، الحق في الرقابة السياسية على الحكومة وعلى إيقاع الجزاء السياسي في حال

---

(١) سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ١٥٦ وما بعدها.

(2) Maurice Duverger, **Le Système Politique Français**, Presse Universitaire de France, 20e édition, 1990, P.P 404-419.

(٣) الفقرة الاولى من المادة ٢٠ من الدستور ١٩٢٨، (تعديل ١٩٣٩)، المادة من دستور ١٩٤٦- لتفصيلات اوفى انظر، الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٤٣، وص ٥٥٣.

خروج هذه الحكومة عن برنامجها الذي وجدت من اجله، أو تنكرها وإخلالها بالمصالح العامة وسوء إدارتها من وجهة نظر أولئك الممثلين (النواب). وتبدو المادة (٥١) ضرورية اكثر إذا القينا نظرة على المادة (٣٠) من دستور (١٩٥٢) والتي تنص على ان "الملك –رأس الدولة– وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية" فليس من الحكمة في شيء وخصوصا في هذا العصر ان تتم إدارة شؤون الدولة وأفرادها دون ان يكون لممثلي هؤلاء الأفراد القدرة والمكنة القانونية على لجم القائمين على الإدارة، بل وإبعادهم عن شؤون الدولة ان لزم الأمر فالمسؤولية السياسية الوزارية "عملية تصحيحية وتعويضية عن عدم مسؤولية رئيس الدولة، حيث تشكل الغطاء الواقي الذي يغطي كل تصرفات رئيس الدولة غير المسؤول"[(١)].

ثانيا: المسؤولية الفردية:

وتعتبر المسؤولية الفردية حالة جزئية، تتفرع عن المسؤولية التضامنية للحكومة، فقد لا تكون السياسة العامة للحكومة هي محل نقد الهيئة التشريعية، بل سياسة أحد الوزراء الحالية أو المستقبلية أو تصرفاته هي ما يستوجب المحاسبة من وجهة نظر ممثلي الأمة أو بعض منهم.

ويسأل الوزير إذا كان التصرف محل المساءلة صادرا عنه باعتباره رئيسا إداريا أعلى للوزارة، أو عن أحد الموظفين التابعين له، أي ان يكون متعلقا بالسياسة الداخلية للوزارة لا بالسياسة العامة للوزارة ككل، والتمييز بين ما يعد من قبيل السياسة العامة وبين ما يعتبر صادرا عن الوزير بصفته الشخصية هو أمر غير يسير في بعض الأحيان، حيث يصعب فصل عمل أي وزير عن السياسة العامة للوزارة فهناك اتصال وارتباط بينهما بشكل مباشر أو غير مباشر، لذلك فقد خلص الفقهاء إلى ان هذا التمييز "أمر تقديري متروك لترخص الحكومة من جانب وتقدير البرلمان من جانب آخر"[(٢)]. ومؤدى ذلك تخلي الحكومة عن أحد الوزراء والتبرؤ مما ينتقد فيه، وهو أمر صعب ونادر الحدوث، ويجعل من الوزير هدفا منفردا للمساءلة. كما ان تقدير ممثلي

(١) احمد ابراهيم، المسؤولية السياسية، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٢) رمضان محمد بطيخ، **الرقابة على اداء الجهاز الاداري**، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٤، ص ٣٧١.

الأمة في مدى ارتباط تصرفات الوزير بمجمل السياسية العامة للحكومة يشكل العنصر الأساس في تحريك المسؤولية الفردية. وهنا يلاحظ ان هذا التقدير قد لا يكون مجردا من حسابات المواءمة السياسية، فعندما يكون رئيس الوزراء شخصا نافذا في الرأي العام أو في البرلمان، فإنه ولصعوبة النيل منه يتم محاسبة (استهداف) أحد وزرائه.

وقد يبادر رئيس الحكومة من تلقاء نفسه لإقالة الوزير الذي قد يعرض استقرار وزارته للخطر، خاصة إذا كانت التوازنات السياسية في المجلس لا تسمح بمواجهات من هذا النوع.

وغالبا ما يلجأ الوزير الذي يكون عرضة للمحاسبة أو المساءلة السياسية إلى تقديم استقالته، وخصوصا إذا كان هناك ما يشير إلى مسئوليته عما ينسب إليه.

ففي فرنسا "كانت الاستقالة الفردية للوزير تتبع باستقالة جماعية لزملائه في الوزارة، فقد كان الوزراء يحولون المسؤولية الفردية إلى مسؤولية تضامنية، لذلك كان من العسير ملاحظة المسؤولية الفردية على حدة، سواء في الجمهورية الثالثة أو الرابعة"[١].

أما في ظل الجمهورية الخامسة فقد جاء دستور (١٩٥٨) خلوا من أي إشارة إلى المسؤولية الفردية، وذلك في إطار ما اصطلح على تسميته بالترشيد البرلماني (Le parlementarisme rationalisé)، حيث اكتفى واضعو ذلك الدستور بإقرار مسئولية الوزارة بكامل هيئتها لتجنب المحاكمات السياسية والتفتت الذي كان سائدا في الطبقة السياسية والبرلمان قبل عام ١٩٥٨م[٢].

أما في الأردن فقد ظهرت المسؤولية الفردية مع ظهور المسؤولية المشتركة (التضامنية) في دستور (١٩٥٢)، فقد نصت المادة (١/٤٧) منه "الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، وعليه ان يعرض على رئيس الوزراء أي مسألة

---

(1) Barale, Jean: **La constitution de la Ve République à l'épreuve de la Guerre**, L.G.D.J Paris, 1964.

نقلا عن سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ١٨٧.

(٢) لتفصيلات اوفى، انظر:

- Claude Leclercq, **op. cit** . P.P 428-433 et P.P 611-618.
- Luchaire, F. **La responsabilité du gouvernement devant le parlement**. La Documentation Française. Note et Etudes documentaires. Paris, 1991.

خارجة عن اختصاصه" ثم جاءت المادة (٥١) لتقرر بشكل لا لبس فيه "... أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته".

والوزراء المقصودون بهذه المادة هم كل الأعضاء في الحكومة، سواء كانوا بحقيبة أو بدون حقيبة، حيث لا تمييز في النظام القانوني الأردني بين كل من "وزراء الدولة" وبين الوزراء بلا حقائب وباقي الوزراء من حيث انهم مسؤولون جميعا بالتضامن أمام مجلس الأمة، وان اختلفوا في حجم المهام والمسؤوليات التي يتولاها كل واحد منهم حتى وان لم يشارك بعضهم في اجتماعات مجلس الوزراء بشكل دائم.

وأخيرا فإن الوزراء المسؤولين سياسيا، هم الوزراء العاملون دون السابقين وذلك بخلاف الأمر فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية حيث اعتبر المجلس العالي في قراره التفسيري رقم (١) لسنة (١٩٩٠) ان المقصود بالوزراء في المادة (٥٥) من الدستور هم الوزراء العاملون والوزراء غير العاملين، ما دام انهم قد ارتكبوا الجريمة أثناء تأدية وظائفهم"(١).

الفرع الثاني: تحريك المسؤولية السياسية:

ان التنظيم الدقيق لإجراءات تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، هو أمر ضروري لتوفير الحد الأقصى من الاستقرار السياسي لها، وغياب مثل هذا التنظيم يجعل الحكومة تحت رحمة الهيئة التشريعية، وتكون عرضة للسقوط نتيجة لأي مبادرة برلمانية مباغتة لا تتيح لها الوقت الكافي أو القدرة على المناورة، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى نكوص الوزراء عن ترجمة السياسة العامة المتبناة والخضوع لإدارة برلمانية للشؤون الإدارية والسياسية وهو ما لا ينسجم كثيرا مع فكرة التعاون بين السلطات التي تعطي للسلطة التنفيذية بعض الاستقلال"(٢).

---

(١) لتفصيلات اوفى انظر:
علي خطار شطناوي، مسؤولية الوزراء الجنائية، مقال منشور في مجلة "رسالة الأمة"، المجلد السابع، العدد ٣٠، دورية برلمانية تصدر عن الامانة العامة لمجلس الأمة الأردني، كانون أول ١٩٩٨، ص ٣٧-٤٩.

(2) Ameller, M. Parlement op. cit. P. 324.

وقد جاء النص على موضوع طرح الثقة بالحكومة في الدستور الأردني موجزا ولم يشر النظام الداخلي إلى أي أمر يتعلق بهذا الموضوع إلا ما جاء في المادة (١٢٤/و) من ان "للمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة (٥٤) من الدستور". والمادة (٥٤) من الدستور الأردني تنص في الفقرة الأولى منها على أن "تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بوزير منها إما بناء على طلب رئيس الوزراء وإما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب". إذا فالمبادرة لطلب طرح الثقة حق نحصر بالنواب والوزارة.

اولا: طرح الثقة بمبادرة من النواب:

اشترطت المادة (٥٤/أ) من الدستور توقيع ما لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب لطرح الثقة بالوزراء أو الوزير، واشتراط حد أدنى للموقعين على هذا الطلب لا يتعارض ومبدأ مسؤولية الوزارة السياسية أمام مجلس النواب، وإنما هو اشتراط يؤدي إلى توفر حد أدنى من الجدية في طلب طرح الثقة، فلا يجوز تضييع وقت ممثلي الأمة باقتراح فردي ناتج عن سورة غضب آنية لأحد النواب. فمثل هذا الطلب ليس له أي حظ في تحقيق مراده، بل انه قد يؤدي إلى مناقشة سطحية استعراضية لا تساهم بتعزيز وظيفة المجلس الرقابية، ومن ناحية أخرى فإنه لا يجوز ان تنشغل الحكومة عن إدارة شؤون الدولة بسبب طلبات طرح ثقة غير مبررة، وقد يكون المقصود فيها هو التونير السياسي والمماحكات ذات الطابع الشخصي.

ولم يقيد التشريع الأردني حرية النواب في طرح الثقة، باشتراط ان يسبق هذا الطلب استجواب أو مناقشة عامة كما هو نهج بعض التشريعات المقارنة[١].

وهذا الاشتراط يهدف إلى حماية السلطة التنفيذية، لان القرار بسحب الثقة هو في الحقيقة حكم على الحكومة بعدم الصلاحية السياسية، فلا يتصور صدور مثل ذلك الحكم دون سماع وجهتي النظر أو إجراء مناقشة أو استجواب.

---

(١) تنص المادة (١٠١) من الدستور الكويتي على انه: "لا يجوز طرح الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة استجواب موجه إليه" انظر في تفصيل ذلك الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٨٢٣.

وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، وفي المادة (١٢١/أ) منه على جواز تحويل السؤال إلى استجواب على ان لا يتم ذلك في الجلسة التي يناقش فيها السؤال.

كما نصت المادة (١٢٤/و) من نفس النظام على ان: " للمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير ان يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة (٥٤) من الدستور".

وجلي أن الحكم المركب من المادتين سالفتي الذكر لا يقرن طرح الثقة باستجواب سابق له، وإنما يقدم تصورا نظريا لمراحل المراقبة السياسية التي قد تبدأ بالسؤال وتنتهي بطرح الثقة مرورا بالاستجواب.

ونشير هنا بأن صياغة الفقرة (و) من المادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب[١] قد جانبها التوفيق، حيث ان ظاهر عبارة "له ولغيره من النواب" تفيد ان المستجوب مفردا يستطيع أن يحرك المسؤولية الحكومية بطرح الثقة، الأمر الذي لا يتفق مع الواقع القانوني، وحسنا فعل المشرع بالإحالة إلى المادة (٥٤) من الدستور في نهاية الفقرة.

وفيما يتعلق بإمكانية طرح الثقة اثناء الدورة الاستثنائية فقد اجاب المجلس العالي لتفسير الدستور في (قراره رقم ٤ لسنة ١٩٩٥ (مستندا فيه إلى القرار رقم ٢ لسنة ١٩٩٠)) بعدم جواز "ممارسة مجلس النواب وظيفته السياسية ... سواء بطرح الثقة بأي وزير أو توجيه الاستجواب اليه الا إذا تضمنت الارادة الملكية بدعوته لهذه الدورة الاستثنائية أو الارادة الملكية اللاحقة هذه الامور".

ولا يتفق هذا التفسير مع القواعد العامة في الفقه الدستوري التي تقتضي ديمومة الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في الدورات الاستثنائية[٢].

---

(١) ورد نفس الحكم في المادة ١٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٥٢.

(٢) لتفصيلات اوفى انظر: علي خطار شطناوي، **ديمومة الرقابة البرلمانية** ، مرجع سابق، ص ٤٦.

وفي فرنسا فإن أسبقية الاستجواب على طرح الثقة مأخوذ بها في ظل الجمهورية الرابعة (دستور ١٩٤٦)، وكان أسلوب الاستجواب مأخوذا به في الجمعية الوطنية دون مجلس الجمهورية، وكانت الوزارة مسئولة أمام الجمعية الوطنية دون مجلس الجمهورية، أما في الجمهورية الخامسة (دستور ١٩٥٨) فقد ألغي أسلوب الاستجواب واصبح لعشر أعضاء الجمعية الوطنية ان يتقدموا باقتراح طرح الثقة (Motion de Censure) [١] بالحكومة دون ان يكون هذا الإجراء مسبوقا باستجواب وقد استمرت الوزارة غير مسئولة أمام مجلس الشيوخ[٢].

وقد كانت المادة (٤٩) من دستور (١٩٥٨) تمنع طالبي طرح الثقة من أعضاء الجمعية الوطنية من التوقيع على طلب آخر في نفس الدورة التشريعية في حال فشلهم بداية في حجب الثقة عن الحكومة ولكن التعديل الدستوري رقم (٨٨٠/٩٥) في (١٩٩٥/٨/٤) جعل للنائب الحق في التوقيع على طلب طرح الثقة ثلاث مرات في الدورة العادية كحد أقصى ومرة واحدة في الدورة الاستثنائية.

ثانيا: طرح الثقة بمبادرة من الحكومة:

كان دستور (١٩٥٢) متطورا في تنظيمه لفكرة المسؤولية السياسية للحكومة فانطلاقا من فكرة مسؤولية الوزراء أمام مجلس النواب، فإن ثقة المجلس بالحكومة القائمة يجب ان تستمر منذ تشكيلها وأثناء تنفيذها سياساتها وبرامجها وحتى تنحيها أو تنحيتها. وقد نصت المادة (٣/٥٤) من الدستور على انه "يترتب على كل وزارة تؤلف ان تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقدا، وان تطلب الثقة على ذلك البيان، وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحلا فيعتبر خطاب العرش بيانا وزاريا لأغراض هذه المادة".

وكانت الفقرة الأولى من ذات المادة قد أجازت لرئيس الوزراء طلب عقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء، ولم يرد على هذا الحق أي شروط تتعلق بموعده أو مسبباته فيبقى الأمر متروكا لتقدير رئيس الوزراء وللظروف السياسية

---

(١) يعرب البعض عبارة "Motion de Censure,"، باقتراح اللوم أو باقتراح التأنيب وايا كانت الكلمة المنتقاة، فإنها تشير إلى ارادة طرح الثقة بالحكومة، انظر: صلاح الدين فوزي، **البرلمان دراسة تحليلية مقارنة لبرلمانات العالم**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص٤٤.

(2) Prelot, M., Boulois, J., **institutions politique et droit constitutionnel sixième édition**, Dalloz, Paris, 1975, P.P 833-841.

القائمة، فحينما يتم التشكيك بسياسات الحكومة أو أعضائها من قبل بعض النواب، يتقدم رئيس الوزراء للمجلس بطلبه ليعبر الأخير عن ثقته بالحكومة بصراحة لتترسخ شرعيتها بعد ان نالت منها الشكوك، أو ليضع حدا لوجودها الدستوري بحجب الثقة. كما ان تغيير السياسة الحكومية أو التعديل في برامجها بشكل جوهري قد يدفع رئيس الوزراء لطلب الثقة على التوجهات المستجدة في السياسة العامة، وهو وإن كان غير ملزم بذلك دستوريا إلا أن الاعتقاد السائد هو أن هذه الثقة الجديدة تعطي للحكومة قوة اكبر عند شروعها بتنفيذ برنامجها الجديد.

ويذكر هنا ان الفقرة الثالثة من المادة (٥٤) من الدستور الأردني كانت تلزم الحكومة بدعوة مجلس النواب خلال شهرين من تشكليها إذا لم يكن منعقدا لتقديم بيانها وطلب الثقة على أساسه. وان كان منحلا فعلى الوزارة ان تتقدم ببيانها الوزاري وتطلب الثقة على اساسه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انعقاد المجلس الجديد، وتم تعديل هذه المادة في (١٩٥٨/٥/٤) لتتفق مع أحكام دستور الاتحاد الذي تم مع العراق[1]. وهذا التعديل فقد مبرره بعد انفراط عقد الاتحاد مع العراق في نفس السنة التي أقر فيها وان العودة إلى النص القديم تبدو اكثر فائدة من حيث ان النص الحالي يسمح لرؤساء الوزارات باللوذ خلف خطابات العرش وما تملكه هذه من مكانه معنوية في النظام السياسي الأردني. وبالتالي فقد يخشى بعض النواب من انتقاد ما ورد في خطاب العرش تجنبا للخلط بين ولائهم السياسي للنظام وعدم اتفاقهم مع توجهات الحكومة، خصوصا ان صياغة خطابات العرش لا توضح الحدود ما بين خطط الحكومة الخاصة وما بين أمنيات ورغبات رأس الدولة. كما ان المحذور الثاني لهذه المادة هو ان خطاب العرش يلقيه الملك في بداية الدورة العادية التي تبدأ حسب نص المادة (٧٨) في كانون أول من كل عام وتنتهي بعد أربعة اشهر من ذلك في الظروف الطبيعية، وهذا يعني انه إذا تشكلت الحكومة في اليوم التالي لانقضاء مهلة الأربعة اشهر فإن من الممكن ان تعمل الوزارة دون حصولها على ثقة نواب الأمة لمدة ثمانية اشهر، وخصوصا إذا لم يدعى لدورة استثنائية خلال هذه الفترة. ومن المفيد الإشارة إلى ان حكومة السيد احمد عبيدات المشكلة في (١٠ كانون الثاني ١٩٨٤) كان يحق لها طلب اعتبار خطاب العرش بمثابة بيان وزاري ولكنها رأت ان تتقدم ببيان وزراي

---

(١) الحياري، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص ٧١٦.

مستقل رغم "الإباحة" السابقة[1]. ورغم التفهم لمبادرة حكومة السيد احمد عبيدات إلا ان ظاهر نص المادة (٥٤/٣)، لا يفيد التخيير ما بين تقديم بيان وزاري أو اعتبار خطاب العرش بيانا لأغراض المادة (٥٤) عندما يكون المجلس منحلا أو غير منعقد، وان التطبيق الحرفي للنص يحتم اعتبار خطاب العرش وحده كبيان للحكومة في مثل هذه الحالة[2].

أما في فرنسا فالوضع مختلف بعض الشيء فيما يتعلق بمبادرة الحكومة بطلب طرح الثقة، وتختلف المسميات التي تصف حالات طلب هذه الثقة، وقد جاءت المادة (٤٩/١) من دستور الجمهورية الخامسة (١٩٥٨) لتقرر أن لرئيس الوزراء بعد التداول في مجلس الوزراء ان يربط أمام الجمعية الوطنية مسؤولية حكومته ببرنامجها أو باعلان سياستها العامة، وقد ثار جدل في الفقه حول ما إذا كانت هذه المادة تعني وجوب طلب الثقة من الجمعية الوطنية أم أنها مكنة تعود لتقدير رئيس الوزراء، ولا يعد عدم تقدمه ببيانه لطلب الثقة على أساسه خرقا للدستور. وقد حسم التطبيق العملي الأمر لصالح التفسير الحرفي لنص المادة السابقة الذكر وأصبح من المسلمات بأن حق طلب رئيس الوزراء المعين للثقة هو حق جوازي ويرجع لتقديره السياسي الخاص[3].

كما ان المادة (٤٩) فقرة (٤) من ذات الدستور ترخص لرئيس الوزراء ان يطلب من مجلس الشيوخ التصديق على إعلان السياسة العامة، ولكن عدم موافقة مجلس الشيوخ على طلب رئيس الوزراء بمقتضى هذه المادة لا يترتب عليها أي جزاء سياسي فيمكنها الاستمرار في عملها ولكن الثمن السياسي، لهذا الإخفاق قد يكون مرتفعا[4].

كما ان لرئيس الوزراء وحسب الفقرة الثالثة من المادة (٤٩)، ان يعلق أمام الجمعية الوطنية مسؤولية حكومته بالتصويت على نص أي قانون، ويعتبر هذا القانون كما لو كان قد أقر بشكل طبيعي، إلا إذا تم تقديم طلب لطرح الثقة خلال الأربع

---

(١) هاني خير، **دراسات تشريعية**، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٢) لمزيد من التفاصيل انظر: قرار المجلس العالي لتفسير الدستور، رقم ٣ لسنة ١٩٩١، ولقرار المخالفة الذي وقعه عضو المجلس احمد عبيدات.

(3) Jean Gicquel, **op. cit.** P.P 717-718.

(4) Maurice Duverger, **op. cit.** P.P 422.

والعشرين ساعة اللاحقة على ربط رئيس الوزراء لمسئوليته. ويتم في هذه الحالة بالطبع احترام النصاب المحدد بعشر عدد أعضاء الجمعية الوطنية الوارد في الفقرة السابعة من نفس المادة، ورغم ان هذا الإجراء الذي جوهره تمرير قانون بالقوة (en Force) وبدون تصويت كان معدا للاستخدام بشكل استثنائي، إلا أنه وبمرور السنوات أصبح لا يثير الدهشة لكثرة استعماله وفاعليته[١].

المطلب الثاني: التصويت على طرح الثقة وتطبيقاته العملية:

لأهمية إثارة المسؤولية السياسية في استقرار الدول والحكومات فإن الدساتير والأنظمة قد أخضعتها لقواعد دقيقة ومحددة من حيث التصويت عليها وإجراءاتها، كما ان التطبيقات العملية لإثارة المسؤولية السياسية تساعد على فهم الظروف السياسية التي تحيط بتطبيقها في حالات اللجوء اليها.

الفرع الأول: اجراءات التصويت وقواعد الاغلبية:

من جملة النصوص الدستورية في الأردن يظهر لنا بأن اثارة المسؤولية السياسية للوزارة أو الوزير تأخذ اشكالا عدة، تشترك إلى حد كبير في قواعد وشروط شكلية محددة، كما تقتضي اغلبية حددها الدستور بشكل صريح.

اولا: اجراءات التصويت:

قبل الحديث عن هذه الاجراءات التي وردت بشكل اساسي في دستور (١٩٥٢)، وبشكل ثانوي في النظام الداخلي لمجلس النواب، يحسن بنا ايجاز حالات اثارة المسؤولية الوزارية في النظام القانوني الأردني:

- أن تتقدم الحكومة ببيان وزاري خلال شهر من تأليفها لنيل ثقة المجلس على اساسه (م٥٤/٣ دستور).

---

(1) Ibid, P. 719.

- ان تطلب الحكومة من المجلس المنعقد منحها الثقة في أي وقت تراه ملائما (م ١/٥٤ دستور).

- ان تطلب الحكومة من المجلس المنعقد التصويت على الثقة بوزير أو اكثر من اعضائها وذلك في أي وقت تراه مناسبا. (م ١/٥٤ دستور).

- ان يتقدم عشرة نواب على الاقل بطلب طرح الثقة بالحكومة اثناء انعقاد المجلس (م ١/٥٤ دستور).

- ان يتقدم عشرة نواب على الاقل بطلب طرح الثقة بوزير أو اكثر اثناء انعقاد المجلس (م ١/٥٤ دستور).

وفي كل الحالات السابقة يمكن للوزارة أو الوزير طلب تأجيل موعد المناقشة المدرجة على جدول الاعمال لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة ايام. ولكن لا الدستور ولا النظام الداخلي تطرقا لموعد الادراج على جدول الأعمال مما يخضعه لمشيئة وتقدير رئيس المجلس الذي يتولى وضع جدول اعمال كل جلسة من جلسات المجلس[1]. ان عدم النص على اولوية إدراج طلبات طرح الثقة على باقي اعمال المجلس، قد يشكل مدخلا للتحايل على ارادة ممثلي الأمة من خلال تأخير ادراج الطلب بواسطة رئيس المجلس الذي يكون محابيا للسلطة التنفيذية، الامر الذي قد يمنح الوزارة وقتا اطول لاستمالة النواب واسترضائهم بكافة الوسائل للتملص من طلب طرح الثقة أو التصويت لصالحها.

وفيما يتعلق بآلية المناقشة لم يحدد النص أي نظام خاص بها في جلسات طرح الثقة حيث يطبق النظام العام بالمناقشة بجانب بعض المحددات التي أوردها النظام الداخلي لمجلس النواب، فبعد ان بينت المادة (٩١) ان الرئيس يأذن بالكلام لطالبيه حسب ترتيب الاسبقية في الطلب ولكل من طالبي الكلام التنازل عن دوره لغيره"، جاءت المادة (١٠٣) تنص على انه: "يحق للرئيس بموافقة المجلس تحديد الوقت الذي يراه مناسبا لكل عضو أو مجموعة من الاعضاء عند الحديث في أي امر، بما في ذلك السؤال والاستجواب والمناقشة العامة ومناقشة الثقة والموازنة"، ولكن المادة (١٠) من

---

(١) الفقرة ٤ من المادة الثامنة من النظام الداخلي لعام ١٩٩٦، والمادة ٦ من النظام الداخلي لعام ١٩٥٢.

النظام كانت قد نصت على أنه: "لا يجوز للعضو ان يتكلم اكثر من مرة واحدة في المواضيع المتعلقة بالثقة ..." وقالت المادة (١٠٢) "لا يجوز اقتراح قفل باب النقاش في المواضيع المتعلقة بالدستور والثقة والموازنة العامة والمناقشة العامة الا بعد ان يتحدث جميع طالبي الكلام (المادة ٩٩/هـ والنظام نفسه).

وقد جرت العادة عند تقديم الحكومة بيانها لنيل الثقة ان تحدد الجلسة بالتشاور غير الرسمي ما بين الحكومة ورئاسة المجلس، وان تبدأ بإلقاء الحكومة ببيانها الوزاري الذي يتضمن سياستها العامة، وان يعقب ذلك تسجيل لاسماء طالبي المناقشة من الاعضاء، ويحدد عادة وقت معين (من ١٠-١٥ دقيقة) لمداخلة كل نائب، وتستمر بشكل عام جلسات المناقشة لعدة ايام، وتعتبر الجلسات التي تلي الجلسة الاولى استمرارا لها[١]. وبعد انتهاء النواب من مناقشتهم للبيان يقوم رئيس الوزراء بالرد على ما جاء في كلمات النواب، وليس هناك نص يلزم أن يكون رئيس الوزراء هو من يقوم بالرد، ولكن في التطبيق العملي لم يحدث ان قام آخر بتلاوة رد الحكومة[٢]، ويلي رد الحكومة مباشرة التصويت بمنح أو حجب الثقة.

ويظهر لنا من جانب، ان النصوص النظامية المنظمة لمناقشة الثقة بالحكومة، تفي بالغرض خصوصا ان هناك اكثر من صمام امان، فقد نصت المادة (٨٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه "ليس للرئيس ان يرفض الإذن بالكلام لغير سبب مشروع، وعند الخلاف على ذلك يؤخذ رأي المجلس" كما يؤخذ رأي المجلس في تحديد الوقت المناسب لمناقشة الثقة (م ١٠٣، نظام داخلي)، وهذه النصوص تمنع تعسف الرئيس في ادارة المناقشات، إذا كان هناك اغلبية في المجلس ترى حقا ان هناك تعسفا من قبله.

أما من جانب آخر، فإنه وان كانت المادة (٢٠/٥٤، دستور) تحظر حل المجلس خلال مدة التأجيل التي تطلبها هيئة الوزارة او الوزير [٣]، الا ان حق الملك

---

(١) المادة ٨٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٢) اجازت المادة ٧٩ من الدستور للملك ان ينيب رئيس الوزراء أو احد الوزراء لإلقاء خطاب العرش الذي يعتبر بيانا للحكومة التي تم تشكيلها والمجلس غير منعقد أو منحل، فإذا كان للوزير إلقاء خطاب العرش فمن المنطقي أن يكون له إلقاء بيان الحكومة.

(٣) تم اضافة هذا النص من خلال تعديل دستوري جرى في ٤ أيار ١٩٥٨.

في تأجيل جلسات المجلس والتي نظمتـــها المـــادة (١/٨١، دســتور) قــد يعطــل أو يربــك مناقشات الثقة في بعض الظـــروف.

فللملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الامـــة ثــلاث مــرات فقــط، واذا كـــان قد ارجأ اجتماع المجلس بموجب الفقرة (١) من المـــادة (٧٨) فلمرتيـــن فقــط، علـــى انـــه لا يجوز ان تزيد مدد التأجيلات في غضون أي دورة عادية واحــــدة علـــى شـــهرين بمـــا فـــي ذلك مدة الارجاء ...". ويتبين من هـــذا النــص ان حــق الملــك شــبه مطلــق فــي تــأجيل جلسات المجلس حتى وان كان المجلــس شــارعا فـــي مناقشـــة الثقـــة، وبديـــهي ان تـــأجيل المناقشات لمدة شهرين (الحد الأقصى) ســـيغير كثـــيرا فـــي مجريـــات الامـــور وخصوصـــا ان الوزارة تبقى عاملة وشرعية طوال مدة التأجيل، وهذا ما يلقـــي ظـــلا باهتـــا علـــى اهـــم وسائل الرقابة التي يملكها مجلـــس النـــواب.

اما عن اجراءات اثارة المسؤولية السياسية للحكومة في فرنســـا فإنـــه يمكـــن القـــول بأن الدقة قد حالفت النصوص النظامية والدستورية التي تؤطـــر هـــذا الموضـــوع.

ففي حالة قدم طلب طرح الثقة من قبل الحكومـــة، ســواء كـــان ذلــك مباشــرة بعــد تشكيلها أو في أي وقت لاحـــق، يقـــوم مؤتمـــر الرؤســـاء (Conférence des présidents) (١) بادراج هذا الطلب على جدول اعمـــال الجمعيـــة حســـب مـــا تنـــص المـــادة (١/١٥٤) مـــن نظامها الداخلي وبعد تعيين موعد الجلسة، يتـــم تنظيـــم وقـــت المداخـــلات حســـب منطـــوق المادة (١٥٢) من النظام الداخلي للجمعيـــة الوطنيـــة مـــن حيـــث تخصيـــص الوقـــت للكتـــل الحزبية حسب نسبة عدد اعضائها فـــي المجلـــس، ولغـــير المســـجلين فـــي هـــذه الكتـــل ان يأتلفوا للحصول على وقت يتناسب وحجم ائتلافهم، وطريقة المناقشـــة هـــذه تقلـــل مـــن عـــدد المداخلات وترتقي بمستواها، حيــــث ان ممثلـــي الكتـــل الحزبيـــة يعملـــون علـــى صياغـــة مناقشة عميقة متخصصة للبيان أو البرنامج الحكومي. وتبـــدأ المناقشـــة -كمـــا هـــو الحـــال في الاردن- بإلقاء الوزير الاول أو من ينيبـــه لبيـــان الحكومـــة أو للسياســـة العامـــة التـــي تريد ان تربط بها مسؤوليتها امام الجمعية، ثم يعقـــب ذلـــك ردود الكتـــل والتـــي تنقســـم مـــا

---

(١) وهو هيئة داخلية ظهرت في عام ١٩١١ في الجمعية الوطنية بجوار مكتب الجمعية وتضم رئيس الجمعية ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة والخاصة ورؤساء الكتل البرلمانية والمقرر العام للجنة الماليـــة ورئيـــس الشعبة البرلمانية الاوروبية وممثلا للحكومة. والذي قد يكون رئيس الوزراء نفسه إذا كان الامر ذا اهمية، ويتولى مؤتمر الرؤساء اعداد جدول اعمال الجمعية المقترح والذي يعرض لاحقا على الجمعية للبت فيـه، لتفاصيل اوفى، انظر: Jean Gicquel, op. cit. P P. 702-703.

بين مؤيد ومعارض حسب اللون السياسي لرئيس الحكومة ،ويؤدي الانضباط الحزبي بشكل مستمر إلى تأييد غير مشروط من قبل الحزب أو الائتلاف الحزبي الذي جاء رئيس الوزراء من صفوفه، وتلقى مداخلات الحكومة والنواب من على منبر المجلس ويعقب التصويت عادة خطاب قصير لرئيس الوزراء يشكر فيه الاغلبية التي ساندته ويتعهد بمواصلة سياسة الحكومة التي حظيت للتو بمباركة ممثلي الشعب، وهذه الصورة الاخيرة لمجريات طلب الثقة على البيان الحكومي هي بشكل عام السائدة بعد دخول دستور (١٩٥٨) حيز التنفيذ، فمنذ ذلك التاريخ لم تحجب الثقة عن أي حكومة طلبتها من الجمعية الوطنية[1].

اما إذا كان طلب حجب الثقة أو اللوم (Motion de Censure) بمبادرة عشر اعضاء الجمعية الوطنية على الاقل فقد نص الدستور على انه لا يتم التصويت عليه الا بعد ثمانية واربعين ساعة من تاريخ ايداعه في سكرتارية المجلس ويتم احتساب نسبة العشر من خلال العدد الحقيقي للنواب دون المقاعد الشاغرة ولا يجوز للاعضاء اضافة اسمائهم إلى قائمة الموقعين على الطلب بعد ايداعه، وتكمل المادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية (المادة ٢/٤٩ من الدستور) حيث تقضي بان التصويت على الثقة (أو اللوم) يجب ان يتم خلال الايام الثلاث التي تلي انتهاء مدة الثماني واربعين ساعة التي اشارت لها المادة (٢/٤٩ دستور)، ولا يجوز بأي حال سحب اقتراح حجب الثقة (اللوم) بعد طرحه للمناقشة، اما آلية المناقشة فتتلخص بأن يقوم ممثل عن الموقعين على طلب اللوم بشرح وجهة نظر الذين يمثلهم طالبا التأييد لاقتراح اللوم، ثم يرد رئيس الوزراء أو من ينيبه بالدفاع عن الحكومة ويفند كل ما قيل بحقها ثم تتم عملية التصويت العادية، وتشير الاحصائيات إلى انه قد تم ما بين (١٩٥٨ و ١٩٩٤/١٢/٣١) ايداع حوالي (٤٠) طلب لحجب الثقة، وقد نجح منها طلب واحد في قلب الوزارة وذلك عندما وافقت الجمعية الوطنية على اقتراح اللوم الموجه ضد حكومة جورج بومبيدو بأغلبية (٢٨٠) صوتا بينما كانت الاغلبية المطلوبة لذلك هي (٢٤١) صوتا. وتم ذلك في تشرين اول ١٩٦٢[2].

---

(1) Pierre Pactet, **op. cit.** P. 439.
(2) Pierre Pactet, **op. cit.** P. 444.

أما إذا كانت الحكومة قد طالبت الثقة بربطها بالتصويت على قانون (texte) حسبما نصت عليه المادة (٣/٤٩) من الدستور الفرنسي والتي يسميها البعض بالتحريك المركب (Conjuguée) لمسؤولية الحكومة ولاقتراح اللوم[١]، فإن المادة السالفة الذكر من دستور عام (١٩٥٨) تلزم بتقديم اقتراح اللوم خلال (٢٤) ساعة من ساعة اعلان الحكومة ربط مسئوليتها بالتصويت على القانون. فإذا ما قدم اقتراح اللوم المشار اليه فيتم مناقشته والتصويت عليه على النحو الذي اشرنا اليه في الحالة السابقة، وتشير الدراسات إلى انه منذ عام (١٩٥٨) وحتى (١٩٩٤/١٢/٣١) ربطت الوزارة في فرنسا مسؤوليتها بنص قانون ٦٨ مرة وقد تم تقديم اقتراحات باللوم في (٥٤) حالة منها ولكن النجاح لم يحالف أيا منها وذلك بسبب تماسك الاغلبية الحكومية خلف الوزارة[٢].

واخيرا، قضت المادة (٥١) من الدستور الفرنسي بتأجيل فض الدورة العادية أو الاستثنائية لحين البت في حالات طرح الثقة الواردة في المادة ٤٩ إذا لم يكن المجلس قد فرغ بعد من البت فيها، وقد قررت هذه المادة "أن الجلسات الاضافية تفرض بحكم القانون"[٣]. وهذا ينسجم مع ضرورة تمكين المجلس من ممارسة رقابته السياسية بأقل القيود؛ لإحداث التوازن مع الحق المطلق الذي اعطته المادة ١٢ من الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية.

ثانيا: التصويت وقواعد الاغلبية:

أولى الدستور الاردني عناية استثنائية لآلية الاقتراع على الثقة بالوزارة أو باحد الوزراء، فقد جاء في الفقرة الثالثة من المادة (٨٤) من ذات الدستور: "إذا كان التصويت متعلقا بالدستور أو بالاقتراع على الثقة بالوزارة أو احد الوزراء فيجب ان تعطى الاصوات بالمناداة على الاعضاء باسمائهم وبصوت عال".

كما أضافت المادة (٢/أ/٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب انه إذا كان التصويت متعلقا بالثقة بالوزارة أو بالوزراء، يكون الجواب باحدى الكلمات التالية: ثقة، حجب، امتناع". وبذا فقد ميز المشرع الدستوري ما بين الاقتراع بالثقة على

---

(1) Jean Gicquel, **op. cit.** 719.

(2) Pierre Pactet, **op. cit.** P. 445.

(٣) اضيفت هذه العبارة في التعديل الدستوري رقم ٨٨٠/٩٥ بتاريخ ١٩٩٥/٨/٤.

الحكومة أو الوزراء وغيرها من حالات التصويت (ما عدا التصويت المتعلق بالدستور) مؤكدا على الأهمية القصوى لهذا الاقتراع وضرورة اجرائه في غاية الشفافية والوضوح.

اما عن الاغلبية المطلوبة لحجب الثقة، وايا كان المبادر إلى طلب طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء فإن الفقرة (٢) من المادة (٥٣) من الدستور تقضي بأنه إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه وجب عليها ان تستقيل، وهذا النص يحابي موضوعيا الحكومة من حيث ان على من يريد اسقاط الحكومة ان يجمع عددا من الأعضاء يساوي نصف اعضاء المجلس زائدا واحدا على الأقل بغض النظر عن عدد المؤيدين للحكومة، أي ان "عبء اثبات" عدم الثقة بالحكومة يقع على خصومها وان الممتنعين عن التصويت أو المتغيبين عن جلسة الاقتراع يعتبرون حكما بمثابة المؤيدين لهذه الوزارة أو الوزير المعني، ومثل هذا المسلك ليس غريبا تماما، فهناك ما يماثله في القانون الفرنسي كما سنوضح ذلك بعد قليل.

وعلى أي حال، فإن النص الحالي اكثر واقعية مما كان عليه نص المادة (٥٣) من دستور (١٩٥٢) قبل تعديلها، حيث كانت تستلزم اكثرية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس لحجب الثقة عن الحكومة، وقد تم تعديل هذه المادة بتاريخ ١٩٥٤/٤/١٧ وأكتفي بنسبة الاكثرية المطلقة لاعضاء مجلس النواب.

وفي فرنسا فرق المشرع الدستوري ما بين حالات المبادرة بطلب الثقة من قبل الحكومة، حالات اقتراح الحجب (أو اللوم) من قبل اعضاء الجمعية الوطنية، حيث اشترط في الاولى ان يتم التصويت باغلبية مطلقة للحاضرين من اعضاء الجمعية الوطنية، بينما استوجب تصويت الاغلبية المطلقة من العدد الحقيقي (الفعلي) لأعضاء الجمعية إلى جانب الاقتراح[١]. وهكذا فإن المشرع الفرنسي قد حذا حذو المشرع الاردني فيما يتعلق بالاغلبية المطلوبة في هذه الحالة الاخيرة.

ويبرر فقهاء القانون الدستوري هذا الشكل المطلوب من الاغلبية بقولهم ان الاعضاء الممتنعين عن التصويت أو الغائبين بالاضافة إلى المصوتين مع قرار حجب الثقة لا يشكلون اغلبية بديلة متجانسة ومناسبة لتحل محل الحكومة التي يتم التصويت

(١) المادة ٢/٤٩ من الدستور الفرنسي (١٩٩٨).

عليها، وبالتالي فإنه من المنطقي ان لا يتـــم اعتبـــار اصواتـــهم متســـاوية فـــي معارضتـــها للوزارة، فقد يكون الغائب أو الممتنع غـــير متفـــق ايضـــا مـــع المعارضـــة فـــي سياســـاتها المقترحة كبديل للسياسات الحكومية، وبالتالي فـــإن اســـقاط الحكومـــة ســـيدخل الدولـــة فـــي ازمات وزارية قد تهدد اســـــتقرارها[1].

الفرع الثاني: نتائج تحريك المسؤولية السياسية وتطبيقاتها:

تعتبر اثارة المسؤولة السياسية حدثا هاما في الحياة السياسية لاي دولـــة، فـــهي تشـــكل اشارة البدء لبرنامج حكومي جديد، وارادة سياسية جديدة، أو لتغيير وزاري قد يطال كامل هيئـــة الوزارة ممهدا ايضا لسياسات عامة، ومن السذاجة الاعتقاد بأن اثـــارة المســـؤولية السياســـية مرتبطة دائما بالمصلحة العامة وبأهداف الرقابة البرلمانية الحقيقية، فقد لا يعدو الأمر احيانـــا أن يكون صراعا سياسيا بين فئات مختلفة تحاول الوصول إلى كرسي الوزارة.

وسنعرض هنا إلى النتائج التي تـــترتب علـــى تحريـــك المســـؤولية السياســـية مـــن جهة،والتطبيقات العملية من جهـــة اخـــرى.

اولا: نتائج تحريك المســـؤولية السياســـية:

ان الرقابة البرلمانية تكون بدون معنـــــى إذا لـــم يـــترتب عليـــها الجـــزاء السياســـي الذي يتمثل بالعزل أو الاجبار على الاستقالة، وهـــذا الجـــزاء هـــو الـــذي يدعـــو الـــوزارات لاحترام برامجها وللرجوع إلى ممثلي الامة إذا رغبت بإدخـــــال تعديـــلات عليـــها.

وقد اوجب الدستور الأردني فـــي المـــادة (٢/٥٣) علـــى الحكومـــة "أن تســـتقيل" إذا قرر المجلس عدم الثقة بها بالاكثرية المطلقة مـــن مجمـــوع عـــدد اعضائـــه. امـــا بالنســـبة للوزير الذي يفقد ثقة نواب الامة فقد جاء في الفقـــرة الثالثـــة مـــن المـــادة (٤/٥٣) "إذا كـــان قرار عدم الثقة خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعـــتزال منصبـــه". وليـــس واضحـــا هـــدف المشرع الدستوري من التفرقة بالحكم بين الوزير وهيئة الـــوزارة فـــي حـــال فقدانـــهما لثقـــة مجلس النواب، فهل اعتزال الوزير يعني ان ليس عليه تقديم اســـتقالته وانـــه يمتـــنع عليـــه القيام بأي عمل يتعلق بوزاراته منذ ساعة حجـــب الثقـــة؟ ان غمـــوض هـــذا النـــص يـــزداد

---

(1) Burdeau (Georges), Hamon (Francis) et Troper (Michel), **Droit Constitutionnel**, 22e édition 1999 L.G.D.J., Paris, 1991, P. 635.

على ضوء قراءتنا للمادة (٣٥) من الدستور، التي تقضي بأن "الملك يعين رئيس الوزراء ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء". فهل يعفى الوزير الذي حجبت عنه الثقة من الالتزام بهذا النص؟

اما بالنسبة لاستقالة الوزراء فإن الدستور الانظمة الداخلية قد خلت من تحديد المدة التي يتوجب على رئيس الوزراء فيها تقديم استقالته للملك، وان كانت السابقة الوحيدة في هذا المجال تظهر ان رئيس الوزراء قد قدم استقالة حكومته مساء اليوم الذي صوت فيه مجلس النواب بحجب الثقة بحكومته[١]. كما لم يرد نص يعالج موعد قبول الاستقالة، الامر الذي يترك الباب مفتوحا للملك للبت في استقالة الوزارة والتي تستمر في تسيير شؤون الدولة كما تقتضي الاعراف الدستورية[٢]. وحتى لو امكننا القول بان حق الملك مقيد في هذا المسألة، وبأنه لا يملك الا قبول الاستقالة، الا انه ومن خلال النصوص الحالية يملك تأجيل البت فيها إلى اجل غير محدد. ومثل هذه الفرضية ليست نظرية البتة، ففي ١٩٦٢/١٠/٥ حجبت الجمعية الوطنية الفرنسية الثقة عن رئيس الوزراء آنذاك (جورج بومبيدو) والذي قدم استقالته في نفس اليوم للرئيس ديغول، فما كان من الاخير الا ان ارجاء البت بالاستقالة وكلف رئيس الحكومة بالاضافة إلى الاستمرار بتسيير الشؤون اليومية بتنظيم استفتاء ١٩٦٢/١٠/٢٦ الذي بموجبه صار رئيس الجمهورية في فرنسا ينتخب بالاقتراع العام المباشر وهي الفكرة التي كانت السبب في حجب الثقة عن الحكومة. ولم يكتف الرئيس ديغول بذلك فقد حل الجمعية الوطنية في التاسع من نفس الشهر، ولم يوافق على الاستقالة الا بعد اجراء الانتخابات العامة، ثم كلف في ١٩٦٢/١٢/٦ بومبيدو نفسه باعادة تشكيل الحكومة التي حازت على ثقة النواب الجدد[٣]. ومن الانصاف القول هنا بأن الرئيس ديغول ورغم تعرضه لهجوم عنيف من فئات سياسية مختلفة، الا انه كان يحظى بشعبية كبيرة في اوساط الناخبين الذين ايدوه من خلال ايصال اغلبية برلمانية، مساندة له.

---

(١) وزارة سمير الرفاعي السادسة، وتم ذلك في ٢ نيسان ١٩٦٣.
(٢) الحياري، **مرجع سابق**، ص ٦٠٧.
(٣) انظر في تفاصيل أو في:

Jean Gicquel, **op. cit**. P. 562.
Pierre Pactet **op.cit**. P. 441-442.

كان ما تقدم في حال حجب الثقة عن الحكومة، اما إذا حازت الحكومة على ثقة المجلس فإن ذلك يمنحها دعما كبيرا في تنفيذ برنامجها أو في استكمال تنفيذه.

ثانيا: التطبيقات العملية لاثارة المسؤولية السياسية:

شهدت فرنسا عشرات التطبيقات لتحريك المسؤولية السياسية للحكومات المتعاقبة من اليمين واليسار سواء كان ذلك بمبادرة حكومية أو نيابية منذ عام ١٩٥٨، ولكن ايا من هذه التطبيقات لم يؤد إلى حجب الثقة عن الحكومة أو حتى تهديدها بشكل جدي ما خلا الواقعة المشار إليها أنفا (بومبيدو ١٩٦٢)، وسبب ذلك كما يجمع الباحثون هو ان اثارة المسؤولية السياسية للحكومة كما قننها دستور (١٩٥٨) قد فقدت قيمتها الرقابية بسبب الوضع الجديد الذي أفرزه دستور الجمهورية الخامسة داخل البرلمان، وفي الوضع السياسي والحزبي. فانقسام القوى السياسية بشكل اساسي بين يمين ويسار وظهور مفهوم الاغلبية والاقلية داخل البرلمان بالاضافة إلى اجراءات الترشيد البرلماني التي جاء بها دستور عام (١٩٥٨) مثل الغاء الاستجواب والسؤال مع المناقشة وتقنين اثارة المسؤولية واعتماد التمثيل السياسي في لجان وهيئات البرلمان المختلفة، واعطاء الحكومة الاولوية في تحديد جدول اعمال الجمعية الوطنية، كل ذلك ادى إلى انحسار الشكل الرقابي المعهود في الجمهوريات السالفة وظهور تقاليد برلمانية جديدة تغلب الحوار والنقاش والتعاون. فلا فائدة ترجى من التصعيد السياسي داخل البرلمان إذا كان الكل يعرف ان نتائج اية مواجهة تكون محكومة في النهاية بموازين القوى السياسية الممثلة في البرلمان. وحتى في ظل الاغلبيات ذات الطابع الائتلافي كما جرى في عام ١٩٨١ ومنذ عام ١٩٩٧ فإن الاتفاق على البرنامج الحكومي بين عناصر الائتلاف الحاكم قد نقل جزءا مهما من الحوار الديمقراطي من البرلمان إلى مقار الاحزاب ومراكز الحكم الاخرى، كرئاسة الوزراء أو قصر الرئاسة، ومن الانصاف القول بأن التغير الذي شهده البرلمان الفرنسي خلال الاربعين عاما الماضية لا يعود كله إلى التجديدات الدستورية، فالتغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي شهدتها المجتمعات الغربية، وخصوصا مع قيام الاتحاد الاوروبي قد اثر بشكل جوهري على طبيعة عمل ونشاط البرلمان الفرنسي، ويكفي ان نعلم ان ما يزيد على ٤٠% من النصوص التشريعية التي تعرض سنويا على البرلمانيين

الفرنسيين تأتي تطبيقا لتوصيات (Directives) اوروبية واجبة الادراج في النظام القانوني الداخلي للدول الاعضاء[١].

– اما في الاردن، فإن المراجع المختلفة[٢] تشير إلى سابقةٍ واحدة تم فيها حجب الثقة عن الوزارة وهي التي جرت في (٢٠ نيسان ١٩٦٢)، عندما تقدم السيد سمير الرفاعي للمجلس طالبا الثقة على بيانه الوزاري، وقد تحدث في تلك الجلسة (٤٢) نائباً، أيد عشرة منهم الحكومة واجل نائب اعطاء رأيه إلى حين الاستماع إلى رد رئيس الوزراء، واعلن (٣١) آخرون عن عزمهم حجب الثقة بالحكومة بعدما انتقدوا في كلماتهم بشكل قوي وصريح البيان الحكومي للوزارة وشخص رئيسها، وكان تركيزهم على السياسة الخارجية للحكومة وعلى القضية الفلسطينية وموضوع الحريات وحقوق المواطنين والقوانين الاستثنائية، وقبل ان يكمل النواب كلماتهم وقف رئيس الوزراء المكلف ورد رداً لاذعاً وموجزاً على منتقديه "وختم بقوله "لقد اقسمنا يميناً بالمحافظة على الدستور، فاحتراماً للدستور ونزولاً عند رغبتكم اعلن ان الوزارة سترفع استقالتها هذه الليلة إلى جلالة الملك المعظم ليرى رأيه الصائب بشأنها" وقد قدم بالفعل السيد سمير الرفاعي استقالته في مساء ذلك اليوم، وشكلت في اليوم التالي حكومة جديدة برئاسة الشريف حسين بن ناصر كانت مهمتها كما حددها كتاب التكليف؛ حل مجلس النواب واجراء انتخابات جديدة على اساس ان المجلس لم يكن معبراً التعبير الصادق عن ارادة الناخبين عندما حجبت الاغلبية المطلقة الثقة عن الوزارة المستقيلة[٣] ويذكر ان ذلك المجلس كان قد انتخب في (١٩٦٢/١١/٢٧) أي

---

(١) انظر في تفاصيل أو في:

Jean Gicquel, **op. cit.** P. 655-657.

J.Boduant, **la crise identitaire du parlement français**, R.D.P, 1992, P. 1321.

(٢) انظر حول ذلك:

- محمد سليم الغزوي، **الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية**، مكتبة دار الثقافة، عمان، الطبعة الخامسة، ١٩٩٦، ص ١١١-١١٢.
- الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٣١، هامش.

(٣) لم يرد تسبيب لقرار الحل في الارادة الملكية وفي ذلك تجاوز على شرط تسبيب الحل الذي ليستفاد من نص المادة ٧٤ من الدستور التي لا تجيز حل المجلس الجديد للسبب الذي حل من اجله المجلس السابق.

قبل حوالي (٥ اشهر) من حلة، وقد اعتقل بعد ذلك عدد من الاعضاء الذين حجبوا الثقة عن الحكومة المستقيلة وتراوحت فترات اعتقالهم بين شهرين وسبعة اشهر[١].

ويمكن ان نضيف إلى الحالة السابقة حالتين خاصتين، اولاهما المتعلقة بحل مجلس النواب الرابع في (١٩٥٤/٦/٢٢) قبل ساعة من موعد جلسة الثقة بحكومة السيد توفيق ابو الهدى[٢]. فقد عهد الملك إلى السيد ابو الهدى بتأليف وزارته في (١٩٥٤/٥/٤) وقدم بيانه الحكومي بعد ذلك بفترة قصيرة إلى مجلس النواب بعد مشاورات مكثفة مع النواب والقوى السياسية المؤثرة ليضمن تأييداً لوزارته، وعندما تبين له فشل جهوده في استمالة الاغلبية إلى جانبه نسب إلى الملك بحل المجلس، وعندما دخل النواب إلى جلسة المناقشة المحددة في (١٩٥٤/٦/٢٢) تُليت عليهم الارادة الملكية بحل المجلس بدلاً من مناقشة البيان الوزاري واصدرت الحكومة بياناً نُشر في اليوم التالي جاء فيه "رأت الحكومة في اليومين الاخيرين ان هناك تكتلا بني على الاعتبارات الشخصية بين الكثير من النواب، وتبين للحكومة ان النقاش لن يكون منصباً على البيان الوزاري وانما سيتناول الاشخاص والشخصيات ويكون بعيداً عن التفكير في الحقائق والمصلحة العامة المجردة من أي عاطفة شخصية، ولذا ارتأت الحكومة ان تغير كل المجلس الذي مضى على انتخابه ثلاثة سنوات وتم انتخاب اعضائه في ظروف تختلف عن الظروف الحالية خاصة وان انتخابهم لم يكن على اساس حزبي وبرنامج معين، بل على اساس فردي"[٣].ثم قامت الحكومة نفسها في ١٩٥٤/١٠/١٧ بتنظيم انتخابات جديدة تم التشكيك بنزاهتها من الكثيرين في ذلك الوقت[٤].

---

(١) النواب المعتقلون هم: ياسر عمرو، نجيب الاحمد، الدكتور حاتم ابو غزالة، ادريس التل والدكتور عواد عواد- نجيب الاحمد/ فلسطين تاريخاً ونضالاً، دار الجليل، عمان، ١٩٨٥، ص ٦٦٢، نقلاً عن مذكرة غير منشورة للدكتور ابراهيم حمدان عنزاوي، بعنوان "حق حل البرلمان في الاردن".

(٢) محمد عبد اللطيف ابو صوفة، **خريطة الحياة النيابية في الاردن ١٩٢٩-١٩٩٣**، دار النشر مغفلة، رقم الايداع لدى المكتبة الوطنية ١٩٩٥/٤/٣٧٨، ص٩٢.

(٣) ابراهيم حمدان عنزاوي، حق حل البرلمان، مرجع سابق، ص ٥٨.

(٤) المرجع ذاته، ص٦١.

اما الثانية فهي حل مجلس النواب الرابع الذي جاء نتيجة الانتخابات المشار اليـــها فـــي الفقرة السابقة. فقد تقدم رئيس الوزراء المكلف سعيد المفتي إلى مجلس النـــواب ببيـــان وزاري وحدد يوم (١٩٥٦/٦/٢٧) لمناقشة البيان، "وقبل موعد الجلسة بيوم واحـــد اضطـــرب الجـــو السياسي وبدت ملامح أزمة قوية ومواجهة ساخنة بين الحكومة والنواب وكان يوم (٥٦/٦/٢٦) مزدحماً بالمشاورات والاجتماعات بين المسؤولين بعد ان تحدثت الصحف الاردنية باسهاب عن البيان الوزاري وجلسة الثقة المقبلة، حيث ذكر على لسان احد النواب البارزين ان غالبية النواب قررت حجب الثقة عن الحكومة بسبب ما ورد في البيان الوزاري من غموض حول المعـــاهدة الأردنية البريطانية واهمال واضح لموضوع المعونة العربية، فالنواب يرفضون تعديل المعـاهدة بل يطالبون بانهائها ،كما انهم يطالبون الاعلان صراحة عن قبول المعونة العربية"[١].

ازاء هذا الوضع قامت الحكومة بالتنسيب للملك بحل المجلـــس، وقـــد صـــدرت الارادة الملكية غير المسببة بحل المجلس قبل يوم واحد من جلسة مناقشة الثقة، وصدر عن الحكومـــة بيان رسمي دافعت في مقدمته عن سياستها الداخلية والخارجية التي وردت في البيان ثم اضافت (... تقدمت الحكومة بهذا البيان وهي عازمة على التعاون مع مجلس النواب تعاوناً صادقاً غـــير انها لاحظت في اليومين الاخيرين ان هناك تكتلاً بين فريقين من النواب سيكون من نشاطه فـــي المجلس اثارة الخواطر واقامة العراقيل مستنداً في ذلك إلى اعتبارات شخصية وما يتصوره مـــن نوايا لدى الحكومة تجاه هذا المجلس .. فاقتنعت بأن العمل في مثل هذا الجو غير مجـــد البتـــة فالتمست من جلالة الملك المعظم تنسيب حل المجلس النيابي لافساح المجال للامة للإعراب عن رأيها في كل شأن من الشؤون[٢].

ولا يسمح المجال هنا بالبحث في شرعية الحل الذي تـــم فـــي الحـــالات الســـابقة ولا في الحجج والتـــبريرات المؤيـــدة والمخالفـــة التـــي حـــاولت تفســـير الاحـــداث والأوضـــاع القانونية التي تمخضت عنها فهذا الامر يستحق دراســـة قانونيـــة وسياســـية دقيقـــة للمرحلـــة الممتدة منذ صدور دستور عـــام (١٩٤٦) وحتـــى تعطيـــل الحيـــاة البرلمانيـــة فـــي وســـط السبعينات. ولكن الحالات السابقة والممارسة البرلمانية في مجلـــس الامـــة الاردنـــي تســـمح بابداء بعض الملاحظـــات التـــي توضـــح اثـــر الاعتبـــارات السياســـية المكرســـة أو غـــير المكرسة دستورياً على وظيفة المجلس الرقابيـــة بمفهومـــها الواســـع:

(١) عنزاوي، حل البرلمان، مرجع سابق، ص ٦٣,
(٢) المرجع ذاته، ص٦٥.

- يعود في الاردن امر اختيار رئيس الوزراء على الاقل إلى تقدير الملك الشخصي ولا يرد على هذا التقدير أي قيود، فقد جاء في المادة (٣٥) من الدستور "الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء" وتشير البيانات الحكومية المقدمة لنيل الثقة إلى خطاب التكليف كمرجعية اساسية لخطط وبرامج الحكومة، بل ان الحكومات حتى بعد نيلها الثقة تكثر من الاشارات إلى التوجيهات الملكية كأساس لكثير من قراراتها ومبادراتها الداخلية والخارجية، وهذا الامر ليس بغريب "فالوزارات المتعاقبة في الاردن لم تأت (بشكل عام) إلى دفة الحكم بناء على تمتعها باغلبية برلمانية، بل بناء على عطف وثقة الملك، ولذا فهي ملزمة ادبيا ان تقوم- لمقابلة هذا العطف- بتنفيذ رغبات الملك من جهة، كما ان الوزارة تعلم انها إذا لم تقم بتنفيذ ما يريده الملك فإن مصيرها الاقالة من جهة اخرى"[(١)]. ويبدو ذلك منسجما مع المادة (٢٦) من الدستور التي نصت على أن "تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق احكام هذا الدستور"، فإذا كان دستور (١٩٥٢) قد قرر مسؤولية الوزارة امام مجلس النواب فإنه ابقى فعليا على مسؤولية الوزارة كاملة امام الملك كما كان الحال في دستور (١٩٢٨) وعام (١٩٤٦)[(٢)].

---

(١) الحياري، مرجع سابق، ص ٦٢١.

(٢) يماثل موقع رئيس الوزراء في الاردن، إلى حد ما وضع الوزير الاول في ظل الجمهورية الخامسة عندما تكون الاغلبية في الجمعية الوطنية من نفس اللون السياسي لرئيس الجمهورية، شريطة ان تكون سيطرة الرئيس مباشرة وقوية على قيادات الحزب الذي ينتمي اليه، فله إذا كان الحال كذلك هامش حرية كبير في اقالة وزيره الاول واستبداله، وأن يفرض بديلا له على الحزب اولا وعلى البرلمان ثانيا. اما إذا كان توازن القوى داخل الاغلبية يمنح نقاطا اضافية للوزير الاول فإن على رئيس الجمهورية ان يوازن بين رغائبه الشخصية وبين الحفاظ على تماسك الاغلبية، وفي اجابة تمزج الدعابة بالحقيقة على سؤال صحفي قال الرئيس السابق للجمهورية الفرنسية، فرانسوا ميتران:"صحيح انني املك سلطة ملك دستوري ولكنني للآن لا املك ما يملكه البابا من سلطات". ويوضح رئيس الوزراء الفرنسي الاسبق هذا الامر بقوله: "إن رئيس الوزراء يجب ان يحوز على ثقة رئيس الجمهورية الذي عينه وكذلك على ثقة البرلمان الذي يملك ان يحبط سياساته": والامر ينقلب تماما إذا كانت الاغلبية البرلمانية في صف رئيس الوزراء حيث يصبح رئيس الجمهورية رهين رغبات تلك الاغلبية في اختياره لشخص وزيره الاول، لتفصيلات أوفى انظر:
Jean Gicqul, **op. cit.** P. 591 et. P. 716.

على ضوء ما تقدم فإن اعمال الرقابة البرلمانية باثارة المسؤولية السياسية التضامنية أو الفردية وحجب الثقة عن الوزارة (أو حتى التلويح بحجبها) قد يُفسر على انه بمثابة تحدٍ وتشكيكٍ بخيارات رئيس الدولة، ويُعد بالتالي من قبيل الاستفزاز لمقام الملك، كل نقدٍ أو مراقبة حقيقية لقرار تعيين هذه الشخصية أو تلك أو لسياستها الموعودة أو المطبقة. وعلى ما يبدو فإن تفسير إرادة النواب على هذا النحو هو الذي قاد إلى حل مجالس النواب في الحالات السالفة الذكر قبل ان يقترع النواب فعلياً بالثقة على الحكومة عام (١٩٦٢) بل وحتى قبل ان يناقش ممثلو الامة بيان الحكومة الوزاري في عام (١٩٥٤) وعام (١٩٥٦).

- قد يستقيل بعض الوزراء أو يقالون عندما تكون سياساتهم محل نقدٍ وهجوم من قبل النواب وخصوصاً عندما تكون هناك وقائع ملموسة وخطيرة تمس المواطنين[1]. ولكن هذه الاستقالات أو الاقالات وان لم يسبقها حجب للثقة، الا ان الاستجوابات أو الاسئلة أو أي شكل من اشكال اثارة موضوع كفاءتهم البرلمانية تجعل الكلفة السياسية لابقائهم على كرسي الوزارة لا يتناسب مع الضرر الذي يلحقونه بالحكومة لدى الرأي العام وخصوصاً عندما تتبنى وسائل الاعلام متابعة ما ينسب اليهم من سياسات خاطئة أو ادارة غير سليمه لدوائرهم.

فتوجيه اسهم النقد إلى وزير في مثل هذه الحالات، ووضعه تحت مجهر الرقابة لا يتم تفسيره على انه تشكيك بحسن اختيار رأس الدولة أو رئيس وزرائه لهذا الوزير أو ذاك، بل ان ذلك قد يساعد الحكومة على التخلص من وزير اصبح يشكل مصدر ازعاج واساءة لصورة الحكومة.

---

(١) من الامثلة على ذلك استقالة وزير المياه الدكتور منذر حداد بتاريخ ١٩٩٨، بعد تفجر مشكلة تلوث الميله في صيف ذلك العام.

واخيراً تساهم المادة (٢٦) الآنفة الذكر عند قراءتها مع المادة (٤٩) من الدستور والتي تنص على ان "أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلى الوزراء من مسؤولياتهم"(١) في خلق غموض يُقلص أو يردع عن اثارة المسؤولية السياسية للوزارة أو الوزراء، فمن نص المادة (٢٦) والمادة (٤٩) يتضح ان الملك يتولى السلطة بواسطة وزرائه وانه يصدر اوامر شفهية أو خطية، وبالتالي فإن كثيراً من اعمال الحكومة قد تجري بتوجيه مباشر من الملك وان كثيراً من القرارات قد تكون ترجمة أمينة لأوامر الملك. فإذا كانت الاوامر الخطية المنشورة لا تثير مشكلة، فإن الشفهية منها وغير المنشورة قد تحدث ارباكاً لدى ممثلي الامة الذين قد يرغبون احياناً بمساءلة الحكومة، بل وبحجب الثقة عنها إذا لزم الامر، ولكنهم لا يرغبون البتة في معارضة توجيهات الملك الذي انيطت به السلطة التشريعية كمثلهم حسب نص المادة (٢٥) من الدستور، إن صعوبة التفرقة بين ما يمثل رغبة الملك الاكيدة من اعمال الحكومة، وما يمثل الاجتهاد الخاص بالحكومة من تلك الاعمال، يدفع بالكثير من النواب إلى الامتناع عن ممارسة الرقابة من خلال نقد تلك الاعمال أو حتى مناقشتها. ولا يبدو ان هذه الصعوبة في طريقها إلى الاختفاء بسبب مساهمة الملك المباشرة في وضع وتنفيذ السياسة العامة بشكلٍ عام وفي مجالي السياسة الخارجية والاقتصاد على وجه الخصوص.

---

(١) قد توحي صياغة هذه المادة بهذا الشكل بأن هناك اوجها اخرى قد يصدر الملك بواسطتها اوامره كالايماء مثلاً، كما توحي بأن الاوامر التي تصدر بغير الكتابة والمشافهة تخلي الوزراء من مسؤولياتهم، ولو جاء النص على ان "أوامر الملك كلها لا تخلى ..." أو "أوامر الملك بأشكالها المختلفة لا تخلي ..." لانتفت مثل هذه التفسيرات.

الخاتمة

يعتمد مستقبل البرلمان كحجر زاوية في الديمقراطية التمثيلية على قدرته على التكيف مع التطورات التي شهدها النصف الثاني من القرن الماضي، وبما أن هذه التطورات أفقدت الوظيفة التشريعية للبرلمان الكثير من معناها لأسباب قد تكون خارجة عن إرادة السلطات مجتمعة، فإنه ينبغي أن يصبح تفعيل الرقابة البرلمانية هو المدخل الأساسي لعودة البرلمان لممارسة دوره الطبيعي في إحداث التوازن الذي اختل فيما بين السلطات. ومن خلال دراستنا للوظيفة الرقابية للبرلمان الأردني يمكن إبداء بعض الملاحظات:

- رغم أن مجلس الأعيان ومجلس النواب يملكان نفس الوسائل الرقابية (باستثناء طرح الثقة) إلا انهما يلجأن إليها على نحو متباين، ففي حين ينشط النواب في توجيه أسئلتهم أو استجواباتهم وطلب المناقشات العامة نجد انصرافاً شبه كلي من مجلس الأعيان عن اللجوء لهذه الوسائل.

- إن قصر الدورة العادية لم يعد له مبرراته التاريخية ولا يمكن اللجوء إلى الدورات الاستثنائية كبديل عن إطالة أمد الدورة العادية. فإن ينعقد مجلس النواب لمدة ٤ اشهر لا يكاد يفرغ فيها من تشكيل لجانه ووضع جدول لأعماله ودراسة بعض مشاريع القوانين لم يعد يتناسب مع ضرورة ديمومة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، بالطبع تحتاج إطالة مدة الدورة العادية إلى تعديل لنصوص الدستور، ورغم الحذر الذي يتم التعامل به مع مسألة تعديل الدستور إلا أنه من الضروري القول أنه قد آن الأوان لإدخال الكثير من التعديلات على نص قادم من أواسط القرن الماضي ولم يطرأ عليه إلا تعديلات بسيطة جاءت في بعضها لتبرر التجاوزات التي ارتكبت على الدستور نفسه. ولعل من أبرز ما يلزم أن يتصدر جدول أعمال التعديل إنشاء جهة رقابة على دستورية القوانين والأنظمة الداخلية للمجلسين.

- إن عدد اللجان الدائمة في كلا المجلسين مبالغٌ فيه، ويؤدي في غالب الأحيان إلى نتائج سلبية، فلا يندر أن يجتمع المجلس وينفض وإحدى لجانه قد اجتمعت مرة واحدة لانتخاب رئيس لها. بينما تكون اللجنة المالية أو الإدارية أو القانونية قد عقدت عشرات الاجتماعات في نفس الفترة.

- يحسن بمجلس النواب أن يولي عناية أكبر لتبويب وتعميم ما توفره وسائل الاستعلام من معطيات لتوضع بين يدي النواب ولتجنب أن يتم توجيه السؤال الواحد من أكثر من نائب.

- تمثل المناقشات العامة بالشكل الذي تتم به هدراً كبيرا لوقت النواب. فإن يستمر النواب في ماراثون خطابي ليومين أو ثلاثة دون أن يرتبط ذلك بتصويت حاسم أو قرار مهم لا يساهم في زيادة فاعلية عمل البرلمان ويمكن تفادي ذلك بالتشديد على احترام الوقت الممنوح لكل مداخلة.

- تستحق لجان التحقيق من المشرعين في مجلس النواب عناية اكثر في نظامهم الداخلي. لأن لجان التحقيق وبصرف النظر عن طبيعتها في فرنسا أو غيرها، لا تزال ترتبط في الذهن الجمعي لمجلس النواب بلجان التحقيق الجنائية الأمر الذي يستدعي وضع نظامها القانوني في صلب النظام.

- يستحق الاستجواب من المشرع عناية خاصة، ويحسن إضافة كلمة رئيس الوزراء إلى المادة ١٢٢ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان حتى يتسنى مساءلة الحكومة عن الأعمال التي لا تدخل في مهام أي وزارة من الوزارات.

- تفتقر المكتبة القانونية في الأردن إلى دراسات علمية شاملة عن عمل البرلمان وأنظمته الداخلية والتطبيقات العملية فلا يوجد مصنف أردنيٌ واحد يعنى بالقانون البرلماني "Droit Parlementaire"، ذلك القانون الذي

استقل في كثيرٍ من الأنظمة المقارنة عن القانون الدستوري واصبح يدرس بشكل منفصل على الرغم من الروابط القوية التي لا زالت تجمعهما.

- وأخيراً ولأن الحياة البرلمانية كلٌ مترابط فلا يصح إنهاء هذه الرسالة دون الإشارة إلى قانون الانتخاب، فإذا كان صحيحاً أن قانون الأحزاب وقانون المطبوعات يشكلان ركيزتين أساسيتين للأنظمة الديمقراطية إلا أن الأمر لا يكتمل إلا بوجود قانون انتخاب عادلٍ يمنح "الأقليات السياسية" فرصة أن يتم تمثيلها داخل مجلس النواب، فالرقابة الدائمة والممحصة لا تأخذ مداها المطلوب والضروري إلا إذا تبلورت الكتل السياسية التي تحمل برامجها البديلة، والتي تسعى بكل جهدها لإظهار عيوب البرنامج الحكومي أو فشل الوزارة في تطبيقه أو في إدارة شؤون الدولة تمهيداً للحلول مكانها بعد إسقاطها كما يرتبه المسار الطبيعي للأمور في أي نظام ديمقراطي يستحق هذا الوصف.

قائمة المراجع

١) المراجع باللغة العربية:

أ) الكتب:

١. احمد إسماعيل الغزال، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢.

٢. ايهاب زكي سلام، **الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني**، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣.

٣. راتب المجالي، قانون الانتخاب الأردني، دار النشر مغفلة، الطبعة الأولى، ١٩٩٣.

٤. رمضان محمد بطيخ، **الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة عملية وعلمية في النظم الوضعية والإسلامية**، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.

٥. سامي عبد الصادق، **أصول الممارسة البرلمانية**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، المجلد الأول، القاهرة، ١٩٨٩.

٦. صلاح الدين فوزي، **البرلمان دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.

٧. عادل الحياري، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٧٢.

٨. عادل الطبطبائي، **النظام السياسي الدستوري في الكويت دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت ١٩٨٥.

٩. عثمان عبد الملك الصالح، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، الطبعة الأولى، الكويت، ١٩٨٩.

١٠. محمد سليم الغزوي، الوجيز **في التنظيم السياسي الدستوري للملكة الأردنية الهاشمية**، الطبعة الخامسة، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٦.

١١. محمد عبد اللطيف أبو صوفة، **خريطة الحياة النيابية في الأردن**، الطبعة الأولى، ١٩٩٥.

١٢. هاني خير، **دراسات تشريعية**، مطبوعات مجلس الأمة، الجزء الأول، ١٩٨٧.

١٣. يونس احمد البطريق، **المالية العامة**، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٨٤.

ب) المقالات العلمية:

١. علي خطار شطناوي، **مسؤولية الوزراء الجنائية**، مقالة، "رسالة مجلس الأمة"، المجلد السابع، العدد ٣٠، دورية برلمانية تصدر عن الأمانة العامة لمجلس الأمة الأردني، كانون أول ١٩٩٨.

٢. علي خطار شطناوي، **ديمومة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الدورات الاستثنائية**، مقالة، رسالة مجلس الأمة، المجلد السادس، العدد ٢٥ لسنة ١٩٩٧.

٣. نواف كنعان، **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة**، مقالة، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، المجلد ٢٢(أ)، العدد (الثاني) ١٩٩٥، منشورات الجامعة الأردنية.

ج) الدوريات:

٤. **رسالة مجلس الأمة الأردني**، دورية البرلمانية تصدر عن الأمانة العامة لمجلس الأمة الأردني، أعداد مختلفة.

د) الوثائق الرسمية:

١. الدستور الأردني لعام ٥٢، نشر في عـــدد الجريـدة الرسـمية، رقـم ١٠٩٣، تـاريخ ١٩٥٢/١/٨.

٢. الدستور الأردني لعام ١٩٤٦، نشرة الجريدة الرسمية في ١ شباط ١٩٤٧.

٣. القانون الأساسي الأردني لعام ١٩٢٨، نشر في ١٩٢٨/٤/١٦.

٤. النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني نشر في الجريدة الرسمية، عـدد ٣٢٢٢، تـاريخ ١٩٨٤/٤/١.

٥. النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني نشر في الجريدة الرسمية، عـدد ١١٠٥، تـاريخ ١٩٥٢/٤/١٦.

٦. النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني نشر في الجريدة الرسمية، العـدد رقـم ٤٢٢٨، تاريخ ١٩٩٨/٢/١.

٧. النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، نشر في الجريدة الرسمية، عـدد ٤١٠٦، تـاريخ ١٩٩٦/٣/١٦.

٨. قانون محاكمة الوزراء رقم (٣٥)، لسنة ١٩٥٢.

هـ) المواد غير المنشورة:

١. إبراهيم حمدان عنزاوي، **حق حل البرلمان في الأردن**، دراسة مقارنة.

و) الرسائل العلمية:

١. احمد محمد إبراهيم، **المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلمـاني** رسـالة لنيـل الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٩١.

٢) المراجع باللغة الفرنسية:

1. Ameller, M. **les questions: instrument du contrôle parlementaire**. Paris, Thèse L.G.D.J, 1964.
2. Ameller, M. Parlements: **Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante cinq pays**, Paris, 1966.
3. Avrile P. et. J. Gicquel: **Lexique Droit Constitutionnel**, Paris, P.U.F, 4e édition, 1992.
4. Barale, Jean, **La constitution de la Ve République a L'épreuve de la Guerre**, L.G.D.J Paris,
5. Burdeau Georges, Hamon (Francis) et Troper Michel, **Droit Constitutionnel**, 22e édition 1999 L.G.D.J., Paris, 1991, P. 635.
6. Debbash Charles et autres, **Droit constitutionnel et institutions politique, Economica**, 3e édition, Paris, 1990.
7. Desandre, J. **Les Commissions Parlementaire d'enquête et de contrôle en Droit français**, Note et études documentaires, no. 263-265, 1976, Paris.
8. Dupas Alain, Paul Cahoua, Olivier Chabord et Jean. Pierre Bloch, **Les commissions à l'Assemblée National** 2e édition, Paris, 1990.
9. Durverger Maurice, **Le système politique français**, Presses universitaires de France, 20e édition, Paris, mars 1990.
10. Gaudment P.M., J. Molinier, **Finances publiques, Budget/ Trésor,** Tome 1, Monchrestien, 5e édition.
11. Gicquel Jean, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, Monchrestien, Neuvième édition, Paris, 1993.
12. Lascomb Michel, **Droit Constitutionnel de la V République**, 12e édition, L'. Harmattan, Paris,1993.
13. Le Men Jean François, **L information de parlement français**, Notes et étude documentaires no. 4758, Paris 1984.
14. Leclercq Claude, **Droit Constitutionnel Et institutions politiques,** Litec, huitième édition, Paris, 1992.
15. Luchaire, F. La responsabilité du gouvernement devant le parlement. La Documentation française. Note et Etudes documentaires. Paris, 1991.
16. Pactet Pierre, **Institutions politiques Droit constitutionnel**, Masson/ Armand Collin, 14e édition, Paris 1995.
17. Prelot Marcel, Jean Boulois, **Institutions Politiques et droit constitutionnel, Dalloz**, 6e édition, Paris, 1975.

Abstract

The controlling function of the Jordanian Parliament

Prepared by: Asem Ali Mohammed Al-Omari.

Supervised by: Dr. Ali Khattar Shatnawi.

This study looks at the controlling role of the Jordanian parliament. The importance of this study stems from the fact that the overall legislative role of parliament has diminished significantly, and although parliament still votes on tens of laws annually only a minimal percentage of these laws are results of parliaments own initiative. It is the government body that suggests and prepares the laws and in many cases parliaments roe has been to merely add a few touches as if –as a token reminder of its legislative role.

However, it is the no surprise to as that the excessive authority is the authority that plays the main role of issuing different legislation since it's much more capable of issuing and adjusting legislation in view of the enormous human and technical facilities it is has at hand.

In order for parliament not to turn into magical institution of protocol-and-in order for the return of the essential balance between the states authorities parliament must mobilize it's control role and develop it to the same extent it's legislative role has diminished.

This study looks into tools and means which may bee exercised by parliament in order for the legislative body to perform its role as controller.

The study attempts to tie theoretical literature to practical application in its treatment of various subjects.

The study focuses on applications following the return of parliament life in 1989.

For comparison purposes-the study has called upon (wherever possible) the experience of the French parliament- it's techniques and applications in its role as controller.

The study focuses on analyzing the texts and frameworks of means of control, especially the internal regulations of the Jordanian house of parliament (past and recent) –due to their direct effect on the effectiveness of the parliament role as controller.

The study is divided into two main chapters: The first is divided into two parts: part one concerning inquiring after information through parliamentary committees, which in turn is divided into two parts: the first concerning inquiring after information through permanent committees- and the second through investigative committees.

In both types of committees (under different headings) operative steps and procedures were studied in addition to the obstacles these committees face.

Part two of chapter one specialized in the case of injuring after information in response to the initiative of a member of parliament. This was also divided into two parts. The first refers to parliamentary questions; the study of what they are about, their types, degree of importance and their objectives.

The second part refers to answers; their operative steps, conditions and terms.

Section two of part two looks into the parliaments discussion of a general subject and in it reasons for the discussions are studied in one part whereas the operative procedures are discussed in the other.

Chapter two discusses the methods of control through which the parliament can perform its role in challenging and penalizing the executive authority-when necessary.

This chapter is divided into two parts: the first concerns the interrogation, which represents the ideal tool by which ministers of state are questioned on the behavior concerning public affairs.

Both sides of the interrogation are referred to i.e (member of parliament on the one hand and the minister/ ministers on the other).

In the second part we look at the procedures concerning the interrogation from point of introduction to the point of actual discussion.

The final part of the study concerns the issue of vote of confidence, under its respective lilts in the Jordanian order and the French one.

The first part of this is devoted to the study of the legal order and ministerial .

In it we review the different forms of ministerial responsibilities whether through parliamentary or governmental initiative.

The second part of this same issue looks into voting procedures and rules concerning the "majority" It's the results of mobilizing political responsibility and some practical applications here in Jordan.

The study was concluded with some recommendations in light of results and conclusions drawn for the research.